

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE DERECHO

**LA DEMOCRACIA DE LOS TRIBUNALES
Y EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA

JOSÉ DE LA LUZ LÓPEZ PESCADOR

MÉXICO, D.F.

MAYO, 2011



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.

Para mis padres,
Juanita y Ricardo,
por su ejemplo de vida, síntesis de esfuerzo, lucha,
entrega incondicional y amorosa hacia los demás.

Para mi esposa,
Laura Elena
la bondad hecha mujer,
incansable ayuda en mis tareas,
compañera y cómplice de sueños.

Para mis hijos,
José de la Luz y Analaura
razón de mi existencia,
fuente de fortaleza, disciplina y dedicación,
inspiración divina para asumir mis responsabilidades y encomienda.

Para mis hermanos
Manuela, Guadalupe, Lucía, Ricardo, Jesús, María de la Luz y Horacio
por su paciente e incondicional apoyo,
círculo de confianza para sobreponerme a cualquier obstáculo.

Para mis maestros de posgrado y muy especialmente para el,
Dr. José Ovalle Favela
quien con paciencia y entrega desinteresada
contribuyó en mi formación profesional e
inspiró la actitud de hacer prevalecer
el estado de derecho, sobre cualquier circunstancia.

Para mis compañeros, con especial afecto y gratitud para
Norma Piña, José Ramón, José Roldan, Juan de Dios Gutiérrez, Hugo Arriaga, Luis Manuel Pérez,
Enrique Huber, Arturo Zaldívar, Miguel Alvarado, Eric Suzán, Mario Ruíz, Enrique Marván, Raúl
Padilla, Marcial Rodríguez, Cesar Becker, Alfredo Villeda, Arturo Iturbe y Enrique Franco el latinista,
quienes soportando mi ignorancia, permitieron que ensayara e hiciera conjeturas,
a costa de su valioso tiempo, y sufrieron las sesiones de mis catarsis necesarias
para alentar la esperanza de la factibilidad del estado constitucional de derecho.

INTRODUCCIÓN

Motivos profesionales y personales para analizar el tema sobre el gobierno y administración del Poder Judicial, y la propuesta de crear el Consejo de la Judicatura Federal, en los planes de gobierno 1988-1994 y 1994-2000.

El propósito de este trabajo es cumplir con el requisito académico de presentar el examen para optar por el grado de doctor en derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. La elección del tema relacionado con el diseño institucional del Consejo de la Judicatura Federal, como órgano encargado de ejercer las facultades no jurisdiccionales de manera separada de la actividad del juzgador, estuvo determinado en un principio por aspectos de carácter personal y profesional, por lo menos hasta el momento en que se creó el Consejo, pero como los problemas ancestrales del Poder Judicial de la Federación que pretendieron resolverse con esa medida, persistieron en forma agravada, la inquietud se tornó académica, por la necesidad de valorar con mayor objetividad el funcionamiento del diseño institucional y evitar posiciones pragmáticas determinadas por los intereses de los actores involucrados que impiden acceder a la solución más adecuada, en los temas de gobierno y administración de la rama judicial en nuestro país.

En el año de 1983, tuve la fortuna de laborar como secretario auxiliar de acuerdos de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cargo que me permitió observar de cerca la pesada carga de funciones administrativa, que debían atender los señores ministros, de manera adicional a su actividad jurisdiccional; dichas funciones se acentuaban más, hasta convertirse en una labor titánica, para los integrantes de la comisión de administración que auxiliaban al presidente de ese alto tribunal en el desempeño de las facultades financieras, mediante las cuales debían elaborar, aprobar y ejercer el presupuesto no sólo de la Suprema Corte, sino de todo el Poder Judicial de la Federación. Entre las funciones que en esa época desempeñaban los señores ministros, destacan por su importancia y trascendencia para el sistema de administración de justicia del país, las relativas a la designación de los jueces y magistrados federales, y las de supervisión de los tribunales.

En esa época, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de la materia constitucional pura, conocía de asuntos de legalidad, a través del amparo casación, estas facultades posteriormente se reasignaron por completo a los tribunales colegiados de circuito. La pretensión de los litigantes del país de que los juicios en que intervenían fueran resueltos por el máximo tribunal del país, ante la desconfianza en la justicia local, y la vigencia de una legislación

laxa que permitía a la Suprema Corte asumir una competencia ampliada por violaciones indirectas a la Constitución, contribuyó a que se mantuviera un rezago histórico en el trámite de asuntos.

Para resolver los problemas estructurales de la administración de justicia, durante la década de los ochenta del siglo pasado, se propuso por representantes de los distintos ámbitos académicos, judiciales y del foro, la especialización de las funciones de la Suprema Corte, para convertirla en un tribunal constitucional por excelencia, con la función adicional de uniformar los criterios de los tribunales colegiados, que asumirían las atribuciones del amparo casación. Los especialistas en derecho procesal proponían, además, una reforma legislativa de grandes proporciones para concentrar los trámites de los procedimientos haciéndolos más ágiles, así como utilizar medios alternos de solución de controversias, tales como la conciliación, el arbitraje, e incluso la implementación de los juicios orales; fueron también los procesalistas mexicanos los que plantearon la necesidad de una reforma del modelo institucional, para separar de la funciones jurisdiccionales, propias de los tribunales, las relativas al gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación, creando un órgano independiente para asumir estas facultades.

Al margen de posiciones doctrinales, algunos ministros de la Suprema Corte, dotados de gran sentido práctico, con verdadera vocación de juzgadores y un compromiso con la administración de justicia, por encima de intereses personales o de grupo, expresaban la incomodidad que les generaba desempeñar funciones administrativas o de gobierno, por ser actividades de naturaleza muy distinta a las del juzgador y que debían otorgarse a personas con un perfil muy diferente al suyo. Consideraban que administrar recursos económicos, constituía una fuente permanente de conflicto de intereses, por lo menos, con las autoridades de los otros poderes del Estado que participaban en una fase del proceso de asignación de recursos presupuestales, ya que esas mismas autoridades eran señaladas, de manera frecuente y reiterada, como responsables en los juicios de garantías que debía resolver, en última instancia, la Suprema Corte.

El argumento más sólido por el que el grupo selecto de ministros furtivos de las redes del poder rechazaban su participación en las actividades no jurisdiccionales tenía un fundamento ético, al señalar que los jueces, por tener el privilegio de desempeñar la noble encomienda de juzgar, no pueden participar en la administración de recursos públicos, al reconocer que ésta es una tarea reservada para personas con perfil y habilidades distintas, pertenecientes a grupos que ejercen el poder, y sujetas al desgaste que implica esa actividad; en consecuencia, para ese grupo visionario, una manera de salvar a los jueces de la situación de vulnerabilidad propia de cualquier administrador de recursos públicos, consistía en abstenerse de participar en las funciones administrativas y de gobierno del poder judicial, pues ejercerlas implicaba asumir, no sólo el riesgo de descrédito del gremio, sino colocar al juzgador como blanco de chantajes y presiones por parte de las autoridades de los otros poderes del Estado que aprovechando cualquier irregularidad de la que pudiera derivar alguna responsabilidad directa o indirecta del juez, lo presionarían para que decidiera en asuntos difíciles y delicados, según los intereses del poder. En otros términos, administrar recursos públicos, para los juzgadores, implicaba el riesgo de ceder su voluntad a los

intereses de grupos de poder, perdiendo la opción de la independencia judicial, de la imparcialidad y de un espacio de neutralidad, necesarios para el desarrollo de la actividad jurisdiccional en un Estado democrático de derecho.

El repliegue consciente y razonado de los hombres más honestos de la Suprema Corte, durante la década de los ochentas y principios de los noventa del siglo pasado, respecto de las funciones administrativas y de gobierno, fue aprovechado por un grupo de ministros cercano al presidente de ese máximo tribunal, quienes acumularon un poder enorme que se hizo sentir, en una primera etapa, en la designación de los funcionarios de las áreas no jurisdiccionales que respaldaban o auxiliaban las actividades administrativas de todo el poder judicial, destacando las de ejercicio del gasto. Fui testigo presencial del proceso descrito, por lo menos, a partir de 1980, cuando inicia la presidencia de Don Jorge Iñárritu y Ramírez de Aguilar y esa tendencia se conservó hasta el cambio de modelo que generó la creación del Consejo de la Judicatura Federal.

Los ministros involucrados en las funciones administrativas, pronto destacaron en los espacios públicos, al convertirse en interlocutores eficientes y legítimos del Poder Judicial de la Federación, ante los actores económicos, sociales y políticos del país, integrando una *clase especial*, frente a los señores ministros que se refugiaron en su labor estrictamente jurisdiccional. Pero, como contrapartida, pronto se notó el abuso natural del ejercicio del poder, incluso, un porcentaje importante de profesionistas incorporados a las actividades del Poder Judicial de la Federación, provenía de dos entidades federativas, de donde eran oriundos los señores ministros que acaparaban las funciones administrativas y se acentuaron prácticas de nepotismo, privilegiando a familiares cercanos de esos poderosos ministros para ocupar los mejores cargos de la estructura judicial.

Cuestionamientos que fundaron la propuesta de un nuevo modelo institucional para el Poder Judicial de la Federación

El proceso descrito generó varias interrogantes, entre las que destacan, las siguientes: ¿la función jurisdiccional implica el desempeño de actividades de naturaleza administrativa y de gobierno del órgano judicial? ¿El sistema constitucional avala la fortaleza o autonomía del poder judicial, hasta convertirlo en un ente autárquico, sin sujeción a un control eficaz del gasto público, exceptuándolo del principio de pesos y contrapesos que debe existir entre poderes en un sistema democrático, o simplemente garantiza la independencia judicial? ¿En qué consiste y cuál es el límite de esa independencia judicial? ¿Resulta sano reivindicar la independencia judicial, respecto del rígido control jerárquico militarizado al que se encuentran sujetos los magistrados y jueces federales, con respecto a los señores ministros? ¿El método de nombramientos y designación de funcionarios judiciales resulta adecuado, o genera obediencia ciega que limita la creatividad del juez, en detrimento de la evolución del sistema jurídico? ¿Es válido que se sujete a los jueces a criterios judiciales e instrucciones verbales de los *superiores jerárquicos*, o debe hacerse respetar la potestad del juez de sujeción exclusiva, en el ámbito de su competencia, al marco jurídico? ¿Son

los funcionarios judiciales de mayor jerarquía, los únicos que garantizan un ejercicio adecuado y transparente del gasto público judicial, o existen mexicanos con un grado de compromiso similar al de los señores ministros, pero con el perfil apropiado, para desempeñar con mayor eficacia esa actividad? ¿Será provechoso para el sistema que los altos funcionarios judiciales dediquen el cien por ciento de su tiempo, sin interrupción de ninguna índole, a la noble labor de juzgar?

Tratando de dar respuesta a las interrogantes planteadas, acudí a la lectura de los procesalistas y constitucionalistas mexicanos, y fue así como siguiendo la obra del doctor Héctor Fix Zamudio, respecto al gobierno y administración de tribunales, con gran osadía, pero impulsado y orientado por los sabios consejos del excelente procesalista don José Ovalle Favela, participe con un nutrido grupo de juristas en la elaboración de los programas de gobierno 1988-1994 y 1994-2000, en los rubros de *procuración y administración de justicia*, en los que se propuso, entre otros temas de importancia, la creación del Consejo de la Judicatura Federal, con lo que, según mi percepción, se daba respuesta profesional, pragmática y puntual a los retos derivados de las interrogantes planteadas. La presentación de la propuesta de crear un órgano autónomo que se encargara del gobierno y administración de la organización judicial aplacó temporalmente las inquietudes a las que nos hemos referido, sin embargo, pasado el tiempo éstas se reactivaron y prevalecen con mayor preocupación en la actualidad, por haber degenerado el Consejo de la Judicatura Federal en un órgano auxiliar del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por reaparecer condiciones similares a las que trataban de superarse con la creación del referido órgano.

La intervención de los señores ministros en la designación de la mayoría de los consejeros del Consejo de la Judicatura Federal, vicia todo el sistema y hace que prevalezca la voluntad de los once ilustres juristas que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el gobierno y administración de justicia, para reforzar este postulado se presentó un caso insólito en el año 2000, cuando alegando falta de juristas capacitados en el país para asumir la función de juez de distrito, los ministros suplantaron al Consejo de la Judicatura en sus funciones y designaron arbitrariamente alrededor de cien jueces.

Las propias asociaciones de juzgadores federales han señalado prácticas irregulares en el nombramiento de funcionarios adscritos a los tribunales federales, donde los jueces y magistrados violentado el marco jurídico vigente, en forma inaudita cruzan favores, para incorporar a familiares en funciones que dan acceso a la carrera judicial, esa práctica ha sido tan recurrente que los abogados postulantes se refieren a la organización judicial cambiando el significado de la última sigla que corresponden al Poder Judicial de la Federación (PJF), para traducirlas como Poder Judicial Familiar. En todos los niveles de la estructura judicial el nepotismo reaparece, con nuevas y excepcionales justificaciones.

La descomposición política y el deterioro institucional generalizado en todos los ámbitos del poder público, hace ver como un mal menor la persistencia de los viejos vicios en la organización judicial de nuestro país, pero una situación que podría detonar la crisis del sistema en

el corto plazo sería la desconfianza creciente de la población en la Suprema Corte de Justicia de la Nación derivada del evidente conflicto de intereses en que se coloca, por aferrarse a desempeñar funciones administrativas y de gobierno. Algunos casos inusitados, comentados con detalle en el contenido del presente trabajo, en los que se evidenció una situación conflictiva fueron, por orden cronológico de presentación: a) el procedimiento innominado promovido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Presidente del Consejo de la Judicatura Federal para que el máximo tribunal determinara la improcedencia para que el Instituto de Especialistas en Concursos Mercantiles dependiente de dicho Consejo, rindiera informe financiero al órgano auxiliar de fiscalización de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; b) la controversia constitucional, donde el titular del Ejecutivo, solicitó la interpretación constitucional para que se determinara la facultad de veto del decreto de presupuesto de egresos de la federación, donde el Poder Judicial de la Federación, ejercería más de siete mil millones de pesos en el ejercicio fiscal del año siguiente, en caso de confirmar el planteamiento del Ejecutivo, o bien, acudir a una interpretación ortodoxa para que prevaleciera el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados que significaba una merma de sus recursos, y c) El procedimiento innominado, mediante el cual el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con ese carácter y como Presidente del Consejo de la Judicatura Federal, planteó al Pleno de la Suprema Corte que determinara la procedencia del pago del impuesto sobre nómina a las entidades federativas.

La doctrina judicial en México, nos ha revelado la paradoja siguiente: los jueces pertenecen a una estructura jerárquica rígida, en la que persisten prácticas autoritarias, pero deben decidir los asuntos de su competencia bajo el principio democrático, atendiendo al Estado constitucional de derecho democrático vigente, según el cual, todo asunto difícil, que no tenga solución en una norma expresa del régimen, por lo menos, debe respetar el principio fundante del sistema, al que la doctrina denomina como *clausula democrática* o *principio democrático*; la incógnita por resolver sería ¿existen condiciones para que los jueces piensen en términos democráticos, cuando en su organización privan prácticas autoritarias y su nombramiento deriva de un acto subjetivo, por no darle otro calificativo?

La reaparición de prácticas repudiadas en el pasado y que sustentaron el contenido de las reformas del diseño institucional de la organización judicial, nos demuestran la inclinación de la condición humana para privilegiar, bajo cualquier circunstancia, a las personas más cercanas, con quienes nos unen lazos filiales, afectivos, amistosos o de compañerismo, pero al mismo tiempo, nos revela, como nota positiva, la necesidad de encontrar métodos profilácticos que mantengan fuera de toda tentación a los juzgadores, segregándolos de las actividades que propician las inclinaciones al favoritismo, como son las de gobierno y administración, para brindarles el espacio privilegiado neutral que merecen para ejercer solo funciones jurisdiccionales, en un marco de plena independencia.

El régimen constitucional de derecho democrático debe garantizar la independencia judicial, tanto en su manifestación externa, respecto de los poderes del Estado o poderes facticos,

como en su dimensión interna, respecto de cualquier ente de la propia organización judicial, pues el juez independiente, en un sistema democrático, sólo debe obediencia al régimen jurídico y en el tramo de su competencia es autónomo y ningún ente, ni siquiera judicial, debe interferir en ese ámbito sagrado. Otro aspecto será las actividades de control, supervisión y fiscalización de la actividad del juez que deberá regularse de manera estricta para lograr una transparencia de esa función.

Aspectos que motivaron el cambio de una simple motivación profesional y personal en académica

El panorama que prevalece en el Poder Judicial de la Federación, actualizó la vigencia de los cuestionamientos que nos habíamos planteado, por lo menos desde 1988, para proponer la creación del Consejo de la Judicatura Federal, y nos brinda una nueva oportunidad para participar, no sólo, en la integración de propuestas para actualizar el marco jurídico que determina el diseño institucional de la organización judicial, sino para plantear, desde la perspectiva académica, algunas hipótesis de trabajo que sustentan el desarrollo del presente trabajo.

HIPÓTESIS DE TRABAJO

Primera

I. La primera hipótesis que sirvió de hilo conductor y sustentó la primera parte del trabajo fue la relativa a que la estructura rígida y vertical ha sido una constante en la organización judicial de México, por lo menos desde 1808, año en que inician los primeros movimientos que reivindicaban ideas independentista del país y hasta el presente, ni siquiera la existencia de una Secretaría de Estado encargada de asuntos de Justicia durante el siglo XIX, impidieron al órgano cúspide del Poder Judicial de la Federación y a su presidente monopolizar las funciones de gobierno y de administración que en forma acotada correspondía atender al poder judicial en ese régimen de funciones compartidas con el Ejecutivo, en las materias señaladas. Tampoco revirtió esa tendencia centrípeta de funciones a favor de la Suprema Corte, la creación del Consejo de la Judicatura Federal, a partir de 1994.

I.1. Una hipótesis derivada de la anterior es la relativa a que en las reformas al marco jurídico sobre la administración de justicia, subyace la idea, impulsada en forma expresa por los funcionarios judiciales, de que la estructura jerarquizada es la más conveniente para la organización judicial y debe prevalecer, toda vez que está avalada por su permanencia ininterrumpida en nuestro país, y su arraigo adquiere dimensiones inconmensurables que forma parte de la *cultura* judicial. Esta hipótesis nos puede servir para aclarar la postura de la oligarquía judicial en nuestro país, pero debe aclararse que esa postura contraviene al régimen constitucional

de derecho democrático que debemos fortalecer, tratando de erradicar cualquier práctica autoritaria.

I.2. Una segunda hipótesis derivada también de la primera se refiere a la idea fija que tiene la alta jerarquía de la organización judicial y algún sector de la academia, de que el prestigio profesional presupuesto de los señores ministros de la Suprema Corte, es suficiente para que cualquier actividad que realicen tenga atributos de pureza y pulcritud. Esta hipótesis también nos sirve para conocer el sustento de quienes confían en otorgarles las atribuciones relevantes de la rama judicial, y cualquier otra, incluyendo las de gobierno y administración de la organización judicial, a los ministros de la Corte, por la certeza de que sus atributos personales o capacidad profesional impregnaran de rectitud y buen juicio todos sus actos, con lo que se garantiza ejercicio recto, aún en la administración de recursos públicos, o en la facultad de nombramiento de los altos funcionarios judiciales, por más que en los hechos existan intereses que traten de imponerse sobre la buena voluntad de los ministros. De confirmarse esta hipótesis, advertimos el riesgo de estar en presencia de una falacia derivada del principio de autoridad.

Segunda

II. La segunda hipótesis independiente planteada para elaborar el trabajo, fue la relativa a que la función jurisdiccional es la más noble tarea que puede desempeñar el ser humano, por implicar en una de sus modalidades la de calificar los actos de las personas, imponiendo las sanciones correspondientes permitidas por el derecho, pero resulta incompatible con las actividades de gobierno del organismo judicial, las administrativas, y las de ejercicio de recursos públicos, toda vez que para realizar estas tareas, aún en la fase de supervisión o coordinación, se requiere un perfil específico, no cultivado por los abogados, ni siquiera profesionalmente, y se exige además, para cumplir de manera eficaz con las mismas, una atención de tiempo completo, por la cantidad abundante normas, acciones, requisitos y procedimientos que deben cumplirse puntualmente, así como mantener los registros, rendir cuentas, posibilitar el control, supervisión y fiscalización y responder por cualquier irregularidad o anomalía que derive del cumplimiento de esas obligaciones.

II.1. Una hipótesis relacionada con la descrita en el párrafo anterior, es la relativa a la incompatibilidad que provoca asumir la función jurisdiccional y paralelamente las actividades administrativas, de gobierno o ejercicio de recursos públicos, ante el inevitable conflicto de intereses que se presenta, por corresponder al juzgador resolver no sólo conflicto entre particulares, sino los que derivan de la actuación de la gestión gubernamental en general; además, desempeñar las actividades de naturaleza tan disímolas, ubica a los jueces en una posición de alta vulnerabilidad, por exponerlos a que pierdan la independencia y libertad de criterio, que es su esencia, por exponerles al chantaje por parte de los factores reales de poder o de los órganos del Estado, con base en alguna posible responsabilidad derivada de su actuar en las funciones no jurisdiccionales.

Tercera

III. Una tercera hipótesis, es la relativa a que el principio de la división de poderes vigente en México, no justifica la asunción forzosa de las funciones de gobierno y administración de la organización judicial, por parte de la Suprema Corte, bajo el pretexto de la autonomía del Poder Judicial, algunos señores ministros y defensores del sistema, reivindican una separación tajante y autárquica que permita prácticamente realizar todo tipo de funciones públicas a los jueces, pues sólo falta que ese Poder del Estado participe directamente en el cobro y administración de impuestos, para abarcar todo el espectro de funciones gubernativas, pero según nuestro leal saber y entender, bajo ninguna condición se justifica, menos aún, cuando la separación de poderes fue planteada como un sistema de pesos y contrapesos, con distribución flexible de atribuciones, desde su planteamiento primigenio, pero la evolución del principio ha llevado a que se diluya incluso la división tripartita, para dar paso a otro de facultades constitucionales expresas, donde los órganos constitucionales autónomos contribuyen a flexibilizar aún más las atribuciones que tradicionalmente desempeñaban de manera centralizada y exclusiva los poderes tradicionales del Estado, con la garantía de que realizan esa función con el mismo grado de responsabilidad, profesionalismo e institucionalidad.

III.1. Una variable de esta tercera hipótesis es la relativa a que constituye una falacia la necesidad de que el Poder Judicial asuma las funciones de gobierno y de administración, para garantizar la independencia de ese poder, toda vez que guardaría la misma distancia de los poderes Ejecutivo y Legislativo, si las referidas funciones se encomiendan a un órgano constitucional autónomo.

III.2. Otra variable de la tercera hipótesis planteada es la relativa a que la asunción de funciones no jurisdiccionales, para no dejarlas dentro del ámbito del Poder Ejecutivo fue una medida que se justificó temporalmente, en la época del predominio excesivo de dicho poder sobre los otros, pero en la actualidad con el desarrollo de los nuevos sistemas y modelos institucionales para separar la función jurisdiccional de las de gobierno y administración de tribunales, resulta insostenible, más aún cuando para defender su prevalencia, se confunde la independencia del Poder Judicial como corporación que no está reconocida como tal en el sistema jurídico mexicano, con la independencia del juzgador, que es la que realmente debe garantizarse.

Cuarta

IV. Como cuarta hipótesis planteamos la persistencia de un sistema autoritario en el Poder Judicial de la Federación, iniciando por la estructura jerarquizada tipo militar que prevalece en la organización judicial, encabezada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, instancia a la que se atribuyen las funciones estratégicas para mantener el control absoluto del Poder Judicial de la Federación, al grado de imponer, no sólo a los integrantes del Consejo de la

Judicatura Federal, sino por conducto de ellos, a todos los funcionarios judiciales de mayor jerarquía: jueces y magistrados. La adaptación mexicana que se hizo del órgano de gobierno y administración de la rama judicial, por dar gusto a la alta jerarquía jurisdiccional sedienta de poder, desnaturalizó la esencia de ese tipo de entes, cuando mediante la reforma de 1999, se le convirtió en un órgano auxiliar de la Corte.

Quinta

V. Los jueces tienen muy acotada su independencia en México, la doctrina se concentró a partir de la década de los setentas del siglo pasado en reivindicar para la organización judicial facultades o funciones que desempeñaba el Ejecutivo, mediante una simple reasignación de las mismas a favor de las instancias superiores de dicha organización, circunstancia que contribuyó a la *independencia externa*, pero jamás se planteó con seriedad rescatar a los jueces de la férrea dependencia de las instancias de jerarquía superior dentro de la propia organización judicial, es decir, avanzar en la *independencia interna*, respecto de la cual nos encontramos en una etapa primigenia, de ahí que hipotéticamente se sostuvo que en México existe una violación permanente de la garantía de independencia judicial reconocida en la Constitución.

Sexta

VI. La aplicación de sistemas democráticos en la organización judicial, sobre todo en la designación de los principales funcionarios que participan las funciones de gobierno y de administración de la organización judicial resulta viable, sin el mínimo riesgo de que se politicen los procedimientos, como sucede en otras partes del mundo que, mediante una regulación detallada e inteligente del sistema de elección de los consejeros de los Consejos o de las Magistraturas del Poder Judicial, prohíben las campañas, pero garantiza la participación de todos los funcionarios del Poder Judicial, que concurren en igualdad de circunstancias, al margen de la función que tienen dentro de la estructura de la organización, es decir, vale lo mismo el voto de un ministro que de un juez o magistrado.

Séptima

VII. El sistema de nombramiento de jueces y magistrados se encuentra en crisis, toda vez que al más puro estilo de la burocracia tradicional o de la clase política, abiertamente se simula una designación mediante supuestos procedimientos objetivos como los concursos de méritos, abiertos o cerrados, cuando en realidad, esos métodos en cualquiera de sus modalidades sólo sirve para legitimar la decisión tomada con anterioridad a la emisión de la convocatoria, de manera unilateral y subjetiva, por parte de los señores ministros.

MÉTODOS UTILIZADOS EN LA INVESTIGACIÓN

La investigación es de carácter documental, y por ende, los métodos utilizados para el desarrollo del trabajo son limitados, en la medida que se priorizan aquellos que posibilitan el análisis, la síntesis, la confrontación de ideas y la determinación de conceptos teóricos abstractos.

Método histórico

El método histórico sirvió para ordenar el desarrollo cronológico de la forma en que se desempeñaron las funciones de gobierno y administración de la organización judicial en las distintas etapas representativas de la evolución jurídica del Estado mexicano.

Se utilizó una modalidad del métodos histórico, denominado histórico-comparativo, en la medida en que al desarrollar el trabajo se analizaba el diseño institucional judicial en una época determinada, se hacía un esfuerzo para comparar las instituciones en el tiempo, para determinar sus similitudes, para resaltar el desarrollo observado, hasta la conformación de la institución judicial con sus modalidades actuales, cuando esto era posible.

Estos métodos históricos fueron utilizados en el desarrollo de los distintos capítulos del trabajo y no sólo en la parte expresamente histórica del mismo, pues resulta necesario acudir a ellos cuando se pretende observar la evolución de alguna institución, principio o concepto teórico. En efecto, cuando analizamos por ejemplo, la división de poderes, al referirnos a la naturaleza, evolución y alcance en la actualidad del principio, resultaron de gran utilidad esos métodos históricos, que cubren el desarrollo de la totalidad del trabajo.

Método analógico o comparativo

El método más utilizado fue el analógico o comparativo, en la medida en que fue necesario comparar la regulación o forma de incorporación de conceptos, prácticas o diseños institucionales, relacionados en el presente caso a los órganos encargados del gobierno y administración de la organización judicial, en países de distintas regiones del mundo y pertenecientes a diferentes familias jurídicas, para develar los aspectos positivos y evaluar la conveniencia de adoptarlos en México, a través de alguna modificación o como nuevas figuras no contempladas en nuestro sistema, con las modalidades que nuestra cultura jurídica exige.

Cabe señalar que todos los estudios monográficos relacionados con el tema de investigación, y consultados como bibliografía esencial para documentar nuestro trabajo utilizan de manera prioritaria este método analógico o comparativo. Sirva como ejemplo los trabajos que

sobre el tema ha publicado el doctor Héctor Fix Zamudio, parte imprescindible de la bibliografía consultada y que tienen el formato clásico de un trabajo de derecho comparado.

Métodos: dialectico y mayéutico

El método dialectico, así como el método mayéutico, permean el contenido de toda la investigación, en la medida en que la forma de argumentación requiere la confrontación de ideas para obtener un resultado, conforme al método hegeliano de tesis, antítesis y síntesis. Además respecto al segundo de los métodos de referencia cabe señalar que se trató de obtener conclusiones averiguando su validez, mediante el planteamiento permanente de preguntas y respuestas.

Método Popperiano

Como una modalidad sincrónica y sintética de los métodos señalados en el párrafo precedente, nos guiamos por la metodología de extraordinario filósofo Karl R. Popper, expuesta principalmente en su libro *Conjeturas y refutaciones*, de donde obtuvimos la osadía o gallardía para dudar de la consistencia definitiva de los argumentos vertidos por personajes que están investidos de gran autoridad en el sistema institucional vigente o en la academia. De esta forma, para nosotros las opiniones de los ministros, de los juristas o de los investigadores eméritos, ya no eran más verdades absolutas y eternas por el hecho de provenir de ellos.

Método Cartesiano

La duda cartesiana originó el relativismo y cuestionó de raíz la existencia de verdades absolutas, y así las religiones tuvieron que aceptar que sólo tenían explicación algunos de sus preceptos fundamentales inmutables y eternos, mediante simples *dogmas de fe*, de igual forma encontramos algunas justificaciones doctrinales o posiciones pragmáticas de funcionarios de la alta jerarquía de la organización judicial o de la academia que apreciamos, en su dimensión exacta y con la reserva con que debemos analizar cualquier comentario, después de haber leído la obra de Descartes y que indudablemente también esta difuminada su presencia en el cuerpo del trabajo.

Método dogmático o jurídico ortodoxo

Finalmente, cabe señalar que el estudio que presentamos pretende ubicarse en el nivel de la dogmática jurídica, toda vez que de manera directa o indirecta, en varias partes del trabajo se sustentan puntos de vista, con base en la legislación vigente en los diversos países que

seleccionamos como representativos para nuestro propósito, y de manera relevante, la parte final y descriptiva de la organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal se basa en la legislación nacional. Existen algunos famosos metodólogos, como don Carlos Arellano García que a ésta forma de trabajo le denomina método positivo, que se caracteriza por el conocimiento de los problemas con vista al sistema jurídico vigente en el Estado al que pertenece el jurista, a efecto de conocer preceptos, mejorarlos, interpretarlos y señalar las reglas de su aplicación. Cabe señalar que este método fue utilizado en forma deliberada en el desarrollo del trabajo, en la medida en que el análisis de los distintos temas fueron con miras a realizar una crítica al modelo institucional para el gobierno y administración de la organización judicial vigente en el régimen jurídico mexicano, a fin de proponer una reforma de fondo a dicho modelo.

CONTENIDO TEMÁTICO DEL TRABAJO

Título Primero

El título primero que se compone de tres capítulos, contiene una reseña breve de la forma en que se han desempeñado las funciones de gobierno y de administración de la organización judicial en México, desde la época en que se interrumpe la *legitimación* de la autoridad de la corona española en los territorios americanos, por la usurpación napoleónica en 1808 y a la que sigue la pérdida de control de la autoridad central del rey, que desencadena la independencia en nuestro país, hasta la época actual, recorrido que reafirma la conformación jerarquizada, rígida, centralista y antidemocrática del Poder Judicial de la Federación, sin variación alguna, no obstante las posiciones ideológicas tan dispares de los diversos grupos que han ejercido el poder en el transcurso de estos dos siglos.

En el capítulo primero de ese título se analiza la estructura judicial del virreinato, que subsistía plenamente en 1808, misma que sirve de punto de partida para el examen evolutivo de la organización judicial, y de parámetro para contrastar similitudes y diferencias de la misma, con la estructura conformada, en el México independiente, según las reformas contenidas en los distintos instrumentos jurídicos que tuvieron alguna relevancia, no sólo por su vigencia, que en algunos casos fue exigua o prácticamente nula, sino por reivindicar posiciones de grupos o partidos políticos, en la construcción o mejoramiento de las instituciones públicas.

Este primer acercamiento a la organización judicial en su evolución histórica, abarca prácticamente todo el siglo XIX y termina la revisión con el examen de la estructura de dicha organización en la época del porfiriato, donde concluye la conformación definitiva del Poder Judicial, y es la que ha prevalecido, con algunas pequeñísimas variantes hasta nuestros días; la tendencia permanente ha sido la de monopolizar, por parte de la Suprema Corte, las funciones de gobierno y de administración de la organización judicial, con la única salvedad de que, algunas de esas funciones, en el siglo XIX las compartía el máximo tribunal con alguna dependencia del

Ejecutivo, misma que hasta la promulgación de la Constitución de 1917, se denominó Secretaría de Justicia.

En el capítulo segundo se revisa el Poder Judicial durante el movimiento de la revolución mexicana, que delimitamos a partir del inicio del movimiento maderista de 1910, que desencadena la caída del gobierno del general Porfirio Díaz, repasando los acontecimientos de la época revolucionaria que concluyó con la emisión de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, dando origen a un nuevo régimen. Desde luego, se narran los hechos más relevantes durante la época revolucionaria de 1910 a 1917, sólo como un marco de referencia o telón de fondo para apreciar en su contexto, el contenido de los instrumentos formulados por los distintos grupos que participaron reivindicando posiciones y derechos de grupos sociales, para resaltar su propuesta relativa a los cambios que planteaban de la organización judicial.

Entre paréntesis podríamos señalar que se repudiaba del régimen porfirista, en forma prácticamente unánime, la concentración excesiva de facultades en el titular del Ejecutivo Federal, que nulificaban en la práctica a los demás poderes del Estado y niveles de gobierno, de ahí que se entienda como una de la reivindicaciones más sentidas de la época la desaparición de la Secretaría de Justicia, pues se entendía que a través de esa dependencia se limitaba la independencia del poder judicial, para actuar conforme al marco jurídico y no a los caprichos del Presidente de la República.

Sería a partir de la expedición de la Constitución de 1917 que se inicia una etapa de desarrollo institucional que pretende superar la excesiva dependencia que caracterizó al Poder Judicial respecto del Ejecutivo, pero se sobredimensionó la función de la Secretaría de Justicia al atribuírsele toda la responsabilidad de la relación asimétrica entre los citados poderes del Estado, por eso, en forma simplista, se planteó la desaparición de la referida Secretaría, considerando que con esa medida la relación entre poderes sería más equilibrada. Sin embargo, a pesar de la inexistencia de una dependencia del Ejecutivo a la que se le encomendara la determinación de políticas públicas en materia de administración de justicia y la relación con el Poder Judicial, durante el siglo XX, la anhelada autonomía judicial no se concretó, toda vez que el régimen presidencial mexicano, que se afianzó a partir de 1917, asignó al titular del Ejecutivo un cúmulo de facultades neurálgicas o estratégicas para conservar el control sobre la organización judicial.

En el propio capítulo segundo se realiza una revisión de las reformas judiciales a partir de 1917 y hasta 1988, considerando que todas ellas giraron en torno a un eje específico, consistente en tratar de adecuar la estructura y organización judicial a las necesidades apremiantes de atender una cantidad cada vez más creciente de asuntos. Sin exagerar podríamos afirmar que el repaso de esa época por la constante que la caracterizó, sería una crónica del rezago histórico en la atención de asuntos por parte del Poder Judicial.

El capítulo concluye con la reforma judicial de 1988 mediante la cual se trata de distribuir la competencia de los tribunales del Poder Judicial de la Federación, asignando a la Suprema Corte

de Justicia de la Nación, una función especializada para resolver esencialmente, los asuntos que involucran temas de constitucionalidad pura, y dejando a los tribunales colegiados de circuito los asuntos de violaciones indirectas a la constitución o de simple legalidad, con esta medida se perfila a la Corte como un tribunal constitucional; en la misma reforma se otorgan facultades a los Tribunales Colegiados para fijar jurisprudencia de los temas donde actúan, por ser la última instancia decisoria, y la Suprema Corte conserva, en esos casos, la facultad sólo para resolver las contradicciones de tesis que se presenten entre los distintos tribunales colegiados.

Para concluir el repaso histórico de la organización judicial, se estudia en el capítulo tercero el periodo que inicia con la pretensión de una reforma integral del Poder Judicial en 1994, hasta las últimas iniciativas de reforma del Estado presentadas recientemente por parte del titular del Ejecutivo y de los grupos parlamentarios de Partido Revolucionario Institucional de la Cámara de Senadores y de Diputados.

En 1994 se realiza una reforma trascendente para el Poder Judicial de la Federación, en la medida en que trata de encomendarse la función de gobierno y administración a un órgano especializado con autonomía constitucional, técnica y de gestión al que se le denominó Consejo de la Judicatura Federal, integrado por 7 consejeros: cuatro provenientes de la propia organización judicial, uno de los cuales debía ser el Presidente de la Suprema Corte, quién presidiría también al Consejo; los otros dos serían designados por el Senado y uno más por el Presidente de la República. La reforma estableció un sistema muy original para designar a los representantes de los jueces y magistrados, mediante insaculación; este sistema, permitía una representación de los juzgadores federales, sin un alineamiento previo con la jerarquía judicial, o con el Presidente de la Suprema Corte. El sistema de designación de consejeros judiciales originó conflictos permanentes entre los representantes de los juzgadores, que al ser pares del presidente de la Consejo, hacían prevalecer sus puntos de vista, muchas ocasiones contra la voluntad del Presidente de la Corte, lo cual se considera en nuestro sistema como un sacrilegio, en la medida en que unos *supuestos* subordinados en la estructura judicial desafiaban e imponían su voluntad mayoritaria al Presidente del máximo órgano judicial.

La reforma judicial de 1994, profundizó la tendencia de convertir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un tribunal constitucional, al regular con precisión el procedimiento para tramitar las controversias constitucionales, circunstancia que dado el origen plural de los gobierno en los distintos niveles de gobierno y poderes del Estado en las últimas tres décadas, incrementó el uso de ese tipo de procedimiento para dirimir los conflictos entre ellos, desterrándose la componenda política. Asimismo, se incorporó la acción de inconstitucionalidad para otorgar a las “minorías” inconformes de un órgano legislativo, la posibilidad de someter a la consideración del órgano de control constitucional, el apego de las normas emitidas con la aprobación de la mayoría, al texto fundamental.

Con la reforma de 1999, se devolvió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las funciones esenciales de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación,

convirtiéndose al Consejo de Judicatura en un órgano auxiliar del máximo tribunal del país, como ejemplo de ese cambio en la naturaleza jurídica del Consejo podría citarse la facultad que se otorga al Pleno de la Corte para designar a los consejeros “representantes” del Poder Judicial, con lo que se concreta la prueba de *fidelidad previa* de los consejeros judiciales al Presidente de la Corte y a los señores ministros, y la dependencia indubitable de la mayoría de integrantes del Consejo a la Suprema Corte. Con esa reforma de 1999, que se considera por la doctrina como una contrarreforma, las facultades esenciales de gobierno y administración, como antes de 1994, se sitúan en la Suprema Corte, presentándose como antaño las mismas prácticas viciadas de designación de juzgadores pesando más la afinidad con los señores ministros que los conocimientos o experiencia profesional.

Concluye este tercer capítulo y con ello el primer título, con la revisión del contenido de las iniciativas presentadas en la actual legislatura para reformar el Estado y donde se hacen algunos planteamientos de reforma parcial al Poder Judicial de la Federación, respetando en su integridad el modelo institucional, donde existe una jerarquización rígida, en la que se ubica a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la cúspide, y se consolida la subordinación interna de los jueces.

Título Segundo

En el título segundo se analiza la teoría de división de poderes y la caracterización de la función jurisdiccional y consta de tres capítulos enumerados del cuarto al sexto. En el capítulo cuarto se realiza el estudio de la división de poderes, desde su concepción clásica, hasta su evolución en el sistema constitucional de derecho democrático, donde se pulveriza, pero atendiendo todos los órganos en que se distribuye el ejercicio del poder al contenido de las disposiciones constitucionales. En este contexto resulta incomprensible la justificación de que la Suprema Corte de Justicia debe asumir las funciones de administración de recursos financieros, para fortalecer la independencia y autonomía que debe tener ese Poder frente a los otros dos poderes que complementan la triada clásica; en la medida en que esas funciones pueden ser asumidas por entes completamente distintos del ámbito ejecutivo o legislativo, es decir, por organismos constitucionales autónomos que de ninguna manera contribuyen a inclinar la balanza a favor de uno de los poderes en detrimento de otro, con lo que se supera el argumento que esgrimen los altos funcionarios judiciales para aferrarse a la administración de recursos financieros del Poder Judicial.

Fuera de falaces justificaciones, se concluye que los ministros de la Suprema Corte, participan en la administración de recursos financieros y en las funciones de gobierno del Poder Judicial de la Federación por motivos políticos, por el simple placer de saborear los deleites de ejercer el poder, pero con ello en nada se contribuye a la independencia judicial, toda vez que los jueces y magistrados se encuentran subordinados a las decisiones centrales emitidas por la Suprema Corte. En otros términos, se alega una supuesta independencia de la organización judicial

para realizar las funciones señaladas, pero los jueces y magistrados siguen sometidos a la estructura interna de la organización judicial.

El capítulo quinto contiene un estudio sobre las características esenciales de la función jurisdiccional, donde se advierte el perfil y habilidades del juzgador que en nada coincide con las del administrador. Además se abordan los distintos modelos que pretenden revelar la naturaleza de la función jurisdiccional, hasta llegar al garantismo y al activismo judicial, presentes en nuestra época.

En el capítulo sexto se realiza el análisis de las distintas funciones típicas del Estado: la función legislativa, la función ejecutiva o administrativa y la función judicial, la diferencia entre las mismas y los rasgos relevantes y exclusivos de cada una de ellas. En este capítulo se observa que la función jurisdiccional no implica desempeñar las funciones administrativas o no jurisdiccionales, por lo que se recomienda que se ejerzan por separado y no se junten las funciones judiciales con las muy relevantes de administrar los recursos asignados al presupuesto judicial. En este sexto capítulo también se analiza la independencia judicial, como garantía de una justicia imparcial, a favor del gobernado, nunca a favor de los integrantes de la organización judicial. Finalmente, se repasan las garantías que tienen los jueces para lograr su independencia.

Título tercero

El título tercero como una especie de diagnóstico se analizan las funciones no jurisdiccionales que desempeña el Poder Judicial, consta de los capítulos séptimo y octavo; en el primero de los nombrados capítulos se realiza un estudio de las funciones no jurisdiccionales que asumen los tribunales y que llegan a representar una parte importante del cúmulo de facultades, minando su capacidad de respuesta para atender los asuntos centrales de su competencia; asimismo, se estudian los modelos bajo los cuales se ejercen las funciones no jurisdiccionales, es decir, el modelo interno, el externo y el institucional. Se hace una revisión de las características de los modelos de gobierno del poder judicial adoptados en algunos países seleccionados del continente europeo, donde surgieron y se consolidaron los nuevos instrumentos para administrar y gobernar las organizaciones judiciales.

En el capítulo octavo se hace un repaso de los modelos que para el mismo propósito se han instaurado en el continente americano para el gobierno y administración del Poder Judicial, con especial atención a los adoptados por los países que pertenecen a la familia jurídica romano-germánica.

Título cuarto

El título IV, consta de tres capítulos enumerados del noveno al décimo primero. El capítulo noveno se dedica al estudio exhaustivo del gobierno y administración del Poder Judicial Federal en México, iniciando por un repaso de las atribuciones no jurisdiccionales que cada órgano representativo de la organización tiene encomendadas, este estudio nos lleva a determinar que, para ciertas funciones, los titulares de los órganos podrían ser auxiliados por los administradores de tribunales, que se formarían, bajo un perfil similar al definido en la Universidad de Colorado, para formar a ese tipo de funcionarios judiciales adscritos a los tribunales norteamericanos.

En el capítulo décimo se examina el nuevo modelo de gobierno y administración del Poder Judicial en México, adoptado a partir de la reforma de 1994, mediante la cual se creó el Consejo de la Judicatura Federal; se estudia la estructura y funcionamiento de éste órgano, en términos de las normas constitucionales y legales.

Finalmente, en el capítulo décimo primero se aborda el funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, a la luz de las facultades asignadas a su presidente, al pleno, a sus comisiones y secretarías ejecutivas, sin dejar de analizar las facultades de los órganos auxiliares del Consejo a los que se les atribuyen funciones relevantes en el sistema de justicia de nuestro país, aunque se encuentran subordinados de manera inmediata al Pleno del Consejo y en forma mediata a los señores ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de esta forma analizamos la organización y funciones del Instituto Federal de la Defensoría Pública, del Instituto de la Judicatura Federal, de la Visitaduría Judicial, de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación y del Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles.

TÍTULO I

LA CONFORMACIÓN OLIGARQUICA, CENTRALISTA Y ANTIDEMOCRÁTICA DEL PODER JUDICIAL EN MÉXICO

CAPÍTULO PRIMERO

La Transición del Poder Judicial de la Federación de la época de la colonia al México independiente (1808-1824).

En este primer capítulo se revisará en forma sucinta la organización y funciones del Poder Judicial de la Federación a partir de 1808, año en que se interrumpe la organización imperante en el virreinato y se desencadena un movimiento autonómico, respecto del invasor francés a la península ibérica, pero de adhesión a Fernando VII¹. Desde ese año también se incrementan en hispanoamérica los reclamos de independencia por parte de grupos cada vez más numerosos y organizados que deciden declarar la guerra contra la Corona, dando inicio a una época convulsa que para los conservadores termina en 1821², con la instauración del primer imperio mexicano, y para los liberales con la promulgación de la constitución de 1824 que incorpora los principios más representativos del constitucionalismo moderno, tales como el régimen republicano, democrático, federal y la división tripartita clásica del poder.

Durante la etapa de beligerancia se emiten varios documentos que contienen nuevas bases para la organización política y social de la nación mexicana, pero todos ellos sin la posibilidad de tener vigencia permanente y aplicación general³, ante la falta de consenso sobre los principios contenidos en esos instrumentos que, como era de esperarse, reivindicaban la postura de alguna de las partes del conflicto. Sin embargo, todos los postulados se oponen al antiguo régimen virreinal, incluso los provenientes de los representantes de la corona española y resulta

¹ Cfr. Victor Gayol, *Del Supremo Tribunal Insurgente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, en *El nacimiento del Poder Judicial en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, p. 52.

² Cfr. Héctor Fix Zamudio, y José Ramón Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*, 4ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 110.

³ Los documentos emitidos por los insurgentes mexicanos con pretensión de constituir un nuevo modelo de organización independiente de la Corona se aplicaban en forma restringida en las plazas que tenían bajo su dominio. Por ejemplo, con base en la Constitución de Apatzingán se conformó el Supremo Tribunal Insurgente que funcionó de manera intermitente y por breve tiempo en las poblaciones michoacanas de Santiago de Ario, Pururarán, Huetamo y Tlalchapa de donde se intentó trasladar a Tehuacán, Puebla, custodiado por Morelos.

valioso el estudio de los mismos, por incorporarse en ellos las bases que decantarán el nuevo modelo de país, incluyendo las que definirán la administración de justicia. Estas normas se revisarán en el presente capítulo, pero se incluirán las que también han tenido vigencia desde 1824 hasta la época actual, con la finalidad de tener una perspectiva de desarrollo histórico de las funciones de gobierno y administración que actualmente comparten el Consejo de la Judicatura Federal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por constituir el marco de referencia de nuestra investigación.

1.1. La Organización Judicial Virreinal

Para comprender el contenido, valor y pertinencia de algunos postulados jurídicos establecidos durante la primera parte del siglo XIX, resulta necesario hacer una breve referencia a la organización judicial virreinal que reproduce el modelo imperante en la metrópoli española, con escasa influencia del sistema prehispánico del que incorpora algunas costumbres o tradiciones de las comunidades nativas del continente americano, pero sin trascender a la organización judicial en estricto sentido⁴.

Como resultado de la implantación del modelo español existía en el territorio hispanoamericano una diversidad de jurisdicciones asumidas por múltiples tribunales, algunos especializados por así exigirle ciertas materias o por la convicción que se tenía de juzgar a los individuos de acuerdo a su posición social⁵. Resumiendo el estudio realizado por el extraordinario jurista mexicano Toribio Esquivel Obregón⁶ se puede concluir que los órganos jurisdiccionales en la época colonial se dividían en dos grandes grupos: a) Los que desempeñaban las funciones de la justicia ordinaria, y b) los que tenían asignadas competencias especiales, en razón del fuero de los justiciables, tales como los de la Acordada, Consulado, Eclesiásticos, de Indios, de la Inquisición, de Mesta, Militares, de Minería, Promedicato, de la Real Hacienda y de la Universidad.

1.1.1. La justicia ordinaria en el virreinato

En un intento de aproximación ordenada para el análisis de los tribunales existentes en la Nueva España Fix Zamudio y Cossío Díaz⁷ proponen dividirlos en órganos de primera y segunda instancia. Entre los primeros señalan los autores citados a los alcaldes ordinarios, a los alcaldes mayores y a

⁴ Ibídem, p. 102.

⁵ Cfr. José Luis Soberanes Fernández, *Sobre el Origen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Miguel Ángel Porrúa Librero Editor, 1987, p. 21.

⁶ Cfr. Toribio Esquivel Obregón, *Apuntes para la Historia del Derecho Mexicano*, tomo I, 3ª ed., México, Editorial Porrúa, 2004, pp. 387-403.

⁷ Cfr. Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *op. cit.*, 102.

los corregidores y, en los segundos, a las reales audiencias, aclarando que para algunos casos, en forma excepcional, también debe considerarse al Real Supremo Consejo de Indias.

1.1.1.1. Alcaldías ordinarias, alcaldías mayores, corregidurías e intendencias

Las alcaldías ordinarias eran los órganos de primera instancia de menor jerarquía con competencia para conocer asuntos menores en las materias civiles y criminales, siendo sus determinaciones apelables ante los cabildos. Este órgano colegiado tenía la facultad de nombrar cada año a dos alcaldes ordinarios por población. Los requisitos exigidos para el cargo de alcalde eran ser vecino del lugar para el que hubiere sido designado y saber leer y escribir⁸.

Los asuntos de mayor cuantía o delicados, en las materias civil o penal respectivamente, así como de asuntos indígenas y de recaudación de tributos en primera instancia conocían los alcaldes mayores y los corregidores que eran designados por el rey cada cuatro o cinco años y se establecían en las principales ciudades con un ámbito de competencia predeterminado. Las resoluciones eran apelables ante la Audiencia⁹.

Hacia finales de la época colonial, en el año de 1876, se emitió la Ordenanza de Intendentes, instrumento que fundó la creación de las intendencias de provincias, subdivididas en distritos, con subdelegados en lugar de los corregidores y alcaldes mayores. El intendente sustituyó también a los gobernadores y a los adelantados¹⁰.

De esa forma los intendentes y subdelegados asumieron las funciones que como órganos jurisdiccionales de primera instancia tenían asignadas los corregidores, así como la de los alcaldes mayores y menores.

Miguel de la Madrid¹¹ sostiene que la innovación más importante de la casa borbónica, por lo que se refiere a la Nueva España, fue el sistema de la división territorial y administrativa, a base de las famosas intendencias, en virtud de las cuales el virreinato de la Nueva España quedó dividido en 12 (doce) intendencias. A la cabeza del sistema se colocó un superintendente, que restó poder político al virrey, dada la similitud de sus funciones. Con las intendencias desaparecieron muchos gobiernos o alcaldías mayores y corregimientos. Esa dualidad administrativa reitera el ex presidente de México que provocó una pugna política y administrativa

⁸ *Ibidem.*, p. 103.

⁹ *Ídem.*

¹⁰ Ver Beneyto, Juan, *Historia de la Administración Española e hispanoamericana*, Madrid, 1958, pp. 50-54.

¹¹ *Cfr.* De la Madrid Hurtado, Miguel, *Elementos de Derecho Constitucional*, México, ed. Instituto de Capacitación Política del Partido Revolucionario Institucional, 1982, p. 122.

entre las cabezas del sistema el virrey y los superintendentes que lucharon frecuentemente por cuestiones de competencia¹².

1.1.1.2. La Audiencia virreinal y el Consejo de Indias

La Audiencia, dentro del distrito competencial que se delimitaba por cédula real, conocía en segunda instancia de los procedimientos judiciales. El maestro Soberanes¹³ señala que las audiencias indianas tenían funciones administrativas o gubernamentales y funciones jurisdiccionales. Dentro de las primeras podrían distinguirse, como relevantes, la sustitución del virrey en las vacantes del virreinato, las comisiones y el real acuerdo. Pero más importantes que las atribuciones descritas eran las jurisdiccionales, donde la audiencia asumía las funciones de un verdadero tribunal de justicia.

En el período comprendido entre los años de 1528 y 1570, además de la competencia que tenían las audiencias indianas para resolver asuntos de segunda instancia y que conservaron hasta su extinción, conocieron de asuntos de primera instancia que finalmente se asignaron a partir de 1570 a los alcaldes ordinarios, alcaldes mayores y corregidores¹⁴.

Dentro del distrito de las audiencias, las salas de justicia de las audiencias indianas conocían de los recursos de apelación en materia civil y administrativa, siempre y cuando hubiese agraviado un interés particular. La Sala del Crimen conocía de los recursos de apelación en materia penal, los cuales podían ser suplicados ante alguna sala de justicia. En caso de someterse al conocimiento de la Audiencia alguna materia grave o trascendente se podían unir dos salas, a criterio del presidente del tribunal, después de haber oído el parecer del oidor decano o del regente, según fuese el caso¹⁵.

Las audiencias resolvían las apelaciones en materia civil cuyo monto fuese superior a 60,000 (sesenta mil) maravedíes que correspondía aproximadamente a 133 (ciento treinta y tres) pesos. Los autos interlocutorios dictados por los magistrados de la audiencia eran apelables ante ese órgano colegiado¹⁶.

El recurso extraordinario de suplicación procedía ante la propia audiencia, correspondiendo conocer del mismo a una de las salas de justicia distinta a la que resolvió la apelación, siempre y cuando la cuantía no fuera mayor a los 6 000 (seis mil) pesos, pues rebasando

¹² Ídem.

¹³ *Cfr.* Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, 33.

¹⁴ Ver. Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *op.cit.*, p. 103

¹⁵ *Ibidem*, p. 37

¹⁶ *Ídem*.

ese monto, el recurso de suplicación se llevaba al conocimiento del Real y Supremo Consejo de Indias¹⁷.

Finalmente, dentro de la organización judicial ordinaria de la Nueva España resulta también relevante la competencia jurisdiccional del Real Consejo de Indias que conocía en forma extraordinaria y, por ende, esporádica del recurso de apelación (conocido como de súplica) en algunos asuntos en los que existía un pronunciamiento previo de la Audiencia¹⁸.

El Real y Supremo Consejo de Indias en 1574 se erige independiente con respecto del Real Consejo de Castilla, donde se conformó una sección para tratar los negocios indianos, misma que fue creciendo en desempeño e importancia hasta llegar a la implantación de un Real Consejo especializado¹⁹.

El Real Consejo de Indias estaba integrado por ministros, funcionarios y empleados subalternos. Dentro de los primeros se encontraba el presidente, quien era sustituido con carácter de interino por un gobernador. Dentro de los ministros estaban también los consejeros, los cuales podían ser militares o letrados, su número varió de ocho a dieciséis. Dentro de esta categoría estaba también el fiscal que primero fue uno y luego dos, uno para la Nueva España y otro para Perú²⁰.

Las funciones del Consejo Real de Indias eran de cuatro tipos: legislativas, administrativas, judiciales y militares. Dentro de las primeras destacan las de opinar ante el monarca acerca de proyectos legislativos, a través de consultas, la confección material y registro de esas disposiciones y la reglamentación de las leyes a través de los autos acordados. Entre las funciones administrativas estaban la propuesta de nombramientos civiles y eclesiásticos, el pase o retención de las letras apostólicas, la censura de libros e impresos y en general el control de la Real Hacienda de Indias²¹.

Las funciones jurisdiccionales, como se ha comentado, se refieren al conocimiento del recurso extraordinario de segunda suplicación sobre las resoluciones definitivas de las audiencias indianas, apelaciones de las resoluciones de la Casa de Contratación, recursos de fuerza, juicios de residencia y visita. Finalmente, las funciones militares consistían en proponer nombramientos castrenses, proveer de parque y municiones a las colonias y la administración de las fortificaciones, lo cual se hacía a través de su junta de guerra²².

¹⁷ Ídem.

¹⁸ Joel Carrasco Zúñiga, *Poder Judicial*, 2ª ed. México, Editorial Porrúa, 2005, p. 63.

¹⁹ José Luis Soberanes Fernández, op.cit. p. 24

²⁰ Ídem.

²¹ Ibídem., p. 25.

²² Ídem.

1.1.2. La justicia especial o de fueros en el virreinato

En el período virreinal en forma paralela a la justicia ordinaria existían diversas jurisdicciones especiales en razón de la posición social de los justiciables o de la materia sobre la que versaba el conflicto a decidir, como resultado de una herencia medieval castellana y las necesidades propias de la época que reclamaban una especialización de los tribunales para ciertas materias e individuos²³. Entre los más conocidos tribunales especiales se encuentran los siguientes: Acordada, Consulado, Eclesiásticos, de indios, de la Inquisición, de Mesta, Militares, de Minería, Promedicato, de la Real Hacienda y de la Universidad²⁴.

La dispersión de la jurisdicción especial no se debió exclusivamente a la situación de privilegio que se otorgaba a determinados grupos como los militares, eclesiásticos, mineros, comerciantes y universitarios, sino a la especialización necesaria para decidir algunos temas como eran los relativos al ejercicio de la medicina, los delitos contra la fe o los cometidos en despoblado, así como la materia pecuaria y lo referente a los asuntos de los indios, a los cuales no se les podía someter a la justicia ordinaria con sus leyes y complicados procedimientos. De modo que existió la necesidad de crear jurisdicciones especiales para estos grupos de personas y materias especiales²⁵.

Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz²⁶ sostienen que los tribunales especiales nacieron en tiempos distintos y respondían a necesidades diversas, con lo que se explica la ausencia de un modelo único que permita su estudio y la forma sugerida para arribar su estudio es realizar un análisis por separado de cada tipo de tribunal²⁷.

El liberalismo al postular la igualdad de los individuos frente a la ley, trajo como consecuencia, que al triunfo de esta corriente, se suprimieran casi todos los fueros especiales y por ende todas las jurisdicciones anexas o adjuntas. Ese postulado en términos generales fue bueno y se reflejó en los textos constitucionales del siglo XIX, pero en algunos casos resultó contraproducente, ya que la verdadera justicia no es tratar igual a los desiguales, sino reconocer las diferencias para dar un trato particular atendiendo a las circunstancias de los distintos grupos de la sociedad²⁸. En ese sentido, como ejemplo puede mencionarse el desatino que implicó la supresión del Juzgado General de Indios, toda vez que esa acción dejó en completo desamparo a

²³ *Ibidem.*, p. 21.

²⁴ *Cfr.* Oscar Cruz Barney, *Historia del Derecho Mexicano*, 2ª ed., México, Editorial Oxford, Colección de Textos Universitarios, 2004, pp. 371-470.

²⁵ *Ibidem.*, pp. 21-22

²⁶ Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *op.cit.*, p. 105

²⁷ Sobre la naturaleza y funcionamiento de cada uno de los tribunales especiales existe un estudio exhaustivo realizado por Toribio Esquivel Obregón, en su obra *Apuntes para la Historia del Derecho Mexicano*, *op.cit.*, y de la que hacen un resumen fiel Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz en la obra que hemos citado recientemente.

²⁸ *Cfr.* José Luis Soberanes Fernández, *op. cit.*, 23.

los naturales americanos. Las constituciones de corte social que se promulgaron desde principios del siglo XX, reconociendo los excesos de un liberalismo clásico, han reincorporado jurisdicciones especiales o principios procesales tendientes a proteger a determinados sectores de la sociedad al que se le reconoce alguna desventaja o limitación social, política o económica.

1.1.3. Características esenciales de la administración y gobierno de la organización judicial novohispana o antecedentes del autoritarismo endogámico del Poder Judicial.

Para no perder el hilo conductor de nuestro trabajo de investigación debemos establecer la relación de los órganos jurisdiccionales con los demás entes de poder, dentro del complejo esquema de organización política de la época colonial, así como determinar si existían o no condiciones para que esos órganos tuvieran una administración o gobierno propios.

1.1.3.1. Herencia negativa de la organización judicial de la época virreinal.

España vive en la época de la conquista de los territorios americanos una etapa de decadencia del constitucionalismo, que inicia con la asunción al poder de los Reyes Católicos, y en contrapartida de franca consolidación de la monarquía absoluta, que deriva en una de las más perfectas de Europa occidental, según Miguel de la Madrid Hurtado²⁹. La tendencia absolutista surgió del afán de centralizar el poder en el monarca, con el correspondiente desplazamiento de la nobleza y del estado llano de todos los poderes del Estado. El momento culmen del absolutismo se vive cuando la dinastía austríaca inicia el proceso de centralización política de las instituciones españolas que se modifican con la desaparición de diversas monarquías con cierta autonomía, para dar paso a la monarquía unitaria, absolutista, proceso en el que las Cortes, eje político de los distintos reinos españoles, perdieron paulatinamente sus facultades y participación en el gobierno³⁰.

El rey gobernará a través de delegados suyos, personales, en todas las ciudades de importancia. Estos delegados se denominan posteriormente corregidores y como se ha indicado en párrafos precedentes, además de intervenir en el gobierno regional con funciones gubernamentales, militares y fiscales, tienen asignadas las judiciales. De igual forma el rey designa a los administradores fiscalizadores, a toda la burocracia auxiliar e interviene en los cabildos para designar regidores perpetuos, extinguiendo ese bastión de la democracia española³¹. Para distintas provincias o reinos funcionó también la institución de las Audiencias, organismos colegiados a los que se asignaron funciones judiciales, además de algunas responsabilidades de primer orden de la administración y gobierno general. Estas Audiencias eran presididas por el virrey o capitán general.

²⁹ Cfr. Miguel de la Madrid Hurtado, *op.cit.*, p. 118

³⁰ Ídem.

³¹ Ibídem., p. 119.

El sistema absolutista y centralista se reproduce, con muy escasa variación, en las colonias españolas. El principio general del sistema consistía en que el rey gobernaba directamente sus colonias, con el auxilio del Consejo de Indias. En el territorio de la colonia el delegado directo del rey era el virrey, pero este funcionario no tenía todas las facultades reales, en virtud de la ilimitación del poder del rey. Para evitar una concentración excesiva de poder del virrey, se estableció una organización paralela, dependiente también en forma central del rey, dentro de la que se encontraban los gobernadores, corregidores, alcaldes mayores, intendentes, cabildos y sus oficiales, algunos órganos de éstos con funciones jurisdiccionales como se indicó en el presente trabajo³².

La figura del virrey da cuenta de la enorme confusión de las funciones que posteriormente asumen los poderes públicos reconocidos como clásicos. En efecto, el virrey era el representante plenipotenciario del rey con las limitaciones referidas, eran designados por tres años, quedando a voluntad de rey acortar o alargar el período. El virrey era el jefe de las diferentes partes del aparato gubernamental de las colonias, tenía el carácter de capitán general de las fuerzas militares, gobernador encargado de la política y administración, presidente del organismo judicial máximo que era la Audiencia, vicepresidente del patrono de la Iglesia Católica y superintendente de la Real Hacienda.

La característica esencial de las instituciones de la Nueva España fue su acentuado centralismo, las distintas funciones del Estado estaban concentradas en el rey, quién las delegaba a favor de consejeros, virreyes, oidores, clérigos, intendentes, delegados, corregidores, gobernadores, regidores y alcaldes. Como hemos visto, al delegar las funciones el rey no separaba las atribuciones jurisdiccionales para que se atendieran en forma exclusiva por órganos especializados³³.

Por el contrario, prácticamente todos los órganos de gobierno tenían atribuciones judiciales, algunos en forma directa para resolver conflictos jurídicos, y otros de manera indirecta por tener encomendada las labores para designar funcionarios encargados de impartir justicia o para vigilar y supervisar su actuación.

La falta de separación de las funciones del Estado impide realizar un estudio detallado de la organización judicial, toda vez que los órganos ordinarios encargados de dirimir controversias jurídicas tienen asignadas otras funciones directivas de primer orden en las ramas ejecutivas y legislativas, sin que existan parámetros para determinar algún privilegio, discriminación o segregación de los servidores públicos de la justicia, con relación a otros funcionarios. Además, resulta difícil determinar los recursos asignados específicamente para el ramo de la justicia

³² *Ibidem.*, p. 120.

³³ *Ídem.*

considerando que los órganos encargados del mismo desempeñaban al mismo tiempo otras actividades no menos importantes.

En ese contexto, podría concluirse que resulta prácticamente imposible aspirar, en esa etapa, a una especialización de la actividad judicial, no obstante contar con algunos órganos que de manera excepcional tenían encomendado centralmente la actividad jurisdiccional como las salas civiles o de lo criminal de las Audiencias o las alcaldías ordinarias, considerando que los demás entes públicos concurrían para desempeñar todas las funciones del Estado, según hemos sostenido con anterioridad.

Por lo que respecta a los tribunales especiales que resolvían en función de los fueros, posición social de las personas y por las características particulares de los asuntos, no cabe duda de que en esos órganos sí existían condiciones para una capacitación especializada de los integrantes de sus órganos, por lo menos en las materias sustantivas de su competencia, aunque no así en la pericia jurisdiccional general que los habilitara para resolver cualquier tipo de conflicto jurídico. Un inconveniente adicional se localizaba en el hecho de que para integrar esos tribunales especiales no se requería ser jurisconsulto, sino que estaban conformados por profesionistas o personas de los gremios sometidos a la jurisdicción de dichos tribunales y, por ende, esas personas mantenían fuertes intereses y ligas con su actividad, la cual no abandonaban durante su ejercicio, prácticamente se aplicaba una justicia de pares en esos tribunales, sin posibilidades de articularse con los demás entes de la organización judicial para fortalecerla o especializarla.

Como era de esperarse de un régimen absolutista y centralizado, los funcionarios encargados de impartir justicia eran designados directamente por el rey o, por excepción, por algún órgano al que investía de esa facultad la propia fuente del poder monárquico, como la otorgada a los cabildos e intendentes para designar, respectivamente, alcaldes menores y jueces. Sin embargo, ni en ese supuesto resulta válido sostener que existía una autonomía para juzgar, ante la existencia de un elemento subjetivo y personal que resulta determinante para el nombramiento de esos servidores públicos, quienes quedan vinculados a la estructura jerárquica del poder, de manera inmediata, por conducto del órgano que les otorgaba el nombramiento (cabildo, intendente o gobernador), y de forma mediata a la única fuente de la que provenía el poder (rey). Pero más difícil resulta concebir la independencia, como cualidad inherente a los juzgadores, en aquellos funcionarios designados directamente por el rey y que asumían funciones públicas de los distintos ramos, ante la responsabilidad de cogobernar que asumían como consecuencia de las funciones de administración y gobierno general, inherentes a su nombramiento. Así, en casos difíciles y conflictivos donde existía interés de la Corona, resultaba difícil confiar en una justicia imparcial³⁴.

³⁴ El comportamiento parcial de los órganos donde sus integrantes eran designados por el rey se puede observar claramente en la posición conservadora que tuvo la Audiencia de la ciudad de México en el mes de julio de 1808, ante la petición del Cabildo de esa misma ciudad para reivindicar la soberanía popular de la

La organización jerárquica y rígida de la organización judicial que se consolidó durante la época colonial se afianzó de tal forma que prevalece hasta nuestros días, con todos los inconvenientes que ello representa y a pesar de los esfuerzos reformistas que se han realizado durante la época del México independiente, como analizaremos en fases posteriores de la presente investigación, ni siquiera las últimas reformas estructurales del Poder Judicial realizadas en 1994, han minado esa tendencia autoritaria de los órganos jurisdiccionales, dejando a salvo la validez de la frase: “*tradición obliga*”.

1.1.3.2. Herencia positiva de la organización judicial virreinal.

Una lección positiva que nos deja la organización judicial virreinal es la detallada, escrupulosa y esmerada descentralización de la organización judicial, a grado tal que en cada población existían los alcaldes menores con facultades para resolver en primera instancia los asuntos civiles y criminales; algunos asuntos de segunda instancia eran resueltos incluso en poblaciones donde sesionaban los cabildos, muy cercanas a las comunidades donde surgían los conflictos. Por el contrario, el modelo judicial que se implanta en México, a partir de la independencia, separó a tal grado los tribunales de las poblaciones que en el caso del Poder Judicial Federal, sigue siendo un reto la descentralización para que los principales núcleos de poblaciones tengan fácil acceso al lugar de residencia de los tribunales federales.

La crisis económica global que se inició a finales de 2008 ha puesto en el centro de la discusión, de nueva cuenta, la conveniencia de sostener en forma rígida el principio de igualdad de las personas para acceder a una justicia que pretende la estandarización, cuando existen profundas diferencias entre los grupos o sectores componentes de la sociedad y que algunos de ellos, por su vulnerabilidad y completo estado de marginación, derivado de factores históricos, sociales, políticos, económicos y culturales, merecen ser atendidos cuando tienen un conflicto jurídico por órganos especializados con una formación y sensibilidad especiales para obtener condiciones de equilibrio social, al margen de los estándares inflexibles de la justicia, no obstante esa práctica debe aplicarse en forma excepcional cuando se justifique plenamente, para evitar caer en el extremo del paternalismo. Por esa razón, una lección que nos puede acercar a esa vertiente de análisis proviene de la historia de nuestra propia organización judicial, a través de los numerosos tribunales especializados que funcionaron en la época colonial y que jamás debieron extinguirse en la forma indiscriminada en que aconteció.

Hemos señalado que la organización judicial vigente en nuestro país contempla tribunales especiales como: Las Juntas y Tribunales de Conciliación y Arbitraje (laborales), los Tribunales Agrarios y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; estos tribunales son

Nueva España y así auto-gobernarse, derivado de la abdicación de los reyes de España a favor del emperador Napoleón Bonaparte y su virtual cautiverio.

especializados por la materia y los sectores involucrados en los conflictos que deciden, con resultados extraordinarios, y sin menoscabo de la independencia de la que ha de estar investido el juzgador.

I.2. La crisis de la monarquía española

En el año de 1808 existió una interrupción de la vida institucional provocada por el vacío de poder que generó la abdicación de Carlos IV y Fernando VII en favor de Napoleón³⁵, desapareciendo las bases que sustentaban el sistema político del imperio español³⁶, del que formaban parte los territorios de la Nueva España.

La doctora María Guadalupe Márquez Algara³⁷ señala que manifestada la debilidad del imperio español, abandonado por sus reyes Carlos y Fernando, prisioneros de Napoleón, y al quedar vacante el trono al instante de renunciar a sus derechos, el pueblo español asumió la resistencia contra los invasores y el poder real pasó a las juntas de ciudadanos, que se constituyeron para defender a la nación y guardar su soberanía en ausencia del monarca, y para liberar al reino de los franceses. Por su parte, en la Nueva España los criollos encabezados por el Cabildo de la ciudad de México propusieron establecer una Junta Provisional Gubernativa que gobernara durante la ausencia del Rey Fernando VII. Sin embargo, esta idea fue abortada, con la destitución del virrey Iturrigaray y la aprehensión de los principales promotores de esa idea Juan Francisco de Azcárate Ledezma y Francisco Primo de Verdad y Ramos, junto con ellos también fue detenido Fray Melchor de Talamantes, éste último, junto con Primo de Verdad, mueren en circunstancias no muy claras, convirtiéndose en los primeros mártires del movimiento independentista que, a partir de esos hechos se desencadena. Esos precursores de la libertad de hispanoamérica respecto del yugo de la corona española, reivindicaban la tesis de la soberanía que se le restituyó al pueblo, para que éste autodeterminara la forma de gobernarse, ante la falta del monarca y dado lo ilegítimo de la asunción al trono, por parte de José Bonaparte.

En esas circunstancias, si bien es cierto que la resistencia y oposición se asumió por parte del pueblo contra los invasores franceses, tanto en la metrópoli como en las colonias, también se observan diferencias en los movimientos registrados en cada continente, como a continuación se describe.

³⁵ Ver Virginia Guedea, *La Crisis Imperial Española*, en Gran Historia de México, tomo III, México, Editorial Planeta DeAgostini, 2002, pp. 61-62.

³⁶ *Ibíd*em, p. 63

³⁷ Ver María Guadalupe Márquez Algara, *Historia de la Administración de Justicia en Aguascalientes*, Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Aguascalientes, instituto de Capacitación Judicial, México, 1999, p. 30.

1.2.1. La reacción peninsular ante la crisis de 1808

El maestro Cruz Barney³⁸ describe que en 1807 fue descubierto el plan de Fernando, hijo de Carlos IV para derrocarlo, y que no obstante ese intento fallido, en 1808 las fuertes manifestaciones registradas, esencialmente en Aranjuez, provocaron la abdicación del rey Carlos IV, quien entregó la Corona a su hijo Fernando que ascendió al trono por aclamación popular, pero sin el refrendo de las Cortes del reino. Poco después intervino Napoleón en España, aprovechando la presencia militar francesa por el acceso que permitió la corona española para que el imperio francés invadiera Portugal. Esa intervención tuvo repercusiones no sólo en la Península Ibérica, sino también en América.

Derivado de la invasión francesa, Napoleón ordenó a Fernando VII a devolver la corona a su padre Carlos IV, y a éste abdicar a favor del propio Napoleón, quien acto seguido, la entregó a su hermano José Bonaparte y éste asume el trono español como José I³⁹. Para gobernar con reglas distintas a las de la monarquía española, el nuevo jerarca expide la Constitución de Bayona, en virtud de la cual se reconocían los siguientes órganos de gobierno: 1. las Cortes, formada por los tres estamentos: nobleza, clero, pueblo; 2. los Ministerios, en número de nueve, y 3. los Consejos. Uno de los Ministerios y uno de los Consejos eran de indias, así como 22 diputados del estamento popular que debían ser designados por los reinos y provincias de América y Asia. Cuatro de ellos le correspondían a la Nueva España, que gozaría de los mismos derechos que España; además, se concedería la libertad de comercio entre los reinos indios y la Península⁴⁰.

La presencia de un gobierno extranjero y sin legitimación para asumir la corona obtuvo un rechazo mayoritario del pueblo, que se organizó espontáneamente en la lucha contra los franceses. Algunos nobles y miembros del clero también se opusieron a la irrupción institucional, pero sobre todo los representantes de los ayuntamientos de importantes ciudades. A la par que se organizaba la resistencia armada se fueron creando juntas para guardar la corona y soberanía de Fernando VII⁴¹.

La ausencia del monarca legítimo y el desconocimiento de la mayoría de las autoridades constituidas llevaron a la formación de juntas de gobierno por todo el territorio de la península, primero en el nivel local y más tarde en el provincial. Con la presencia de estos órganos de gobierno, a unas cuantas semanas de iniciado el levantamiento contra los franceses se había dado ya un cambio radical en la configuración del régimen de gobierno peninsular. Estas juntas se convirtieron en el instrumento de la revolución política, sustituyeron a las antiguas autoridades, de quienes obtuvieron reconocimiento en varios casos; así el poder pasó en forma muy rápida a

³⁸ Cfr. Oscar Cruz Barney, *op.cit.* p. 606.

³⁹ Gayol, Victor, *op.cit.*, p. 50

⁴⁰ Oscar Cruz Barney, *op.cit.* p. 606.

⁴¹ Cfr. Victor Gayol, *op.cit.* pp. 51-52.

las instituciones surgidas del levantamiento popular, sustentando su legitimidad en la voluntad del pueblo que las había nombrado⁴².

La Junta Local de Murcia propuso formar una Junta Central, representativa de todas las provincias y reinos, la cual emitiría las órdenes y pragmáticas a nombre de Fernando VII, y gracias a esa iniciativa, el día 25 de septiembre de 1808 se creó en Aranjuez el órgano colegiado de gobierno en los términos propuestos al que se denominó Junta Suprema Gubernativa del Reino⁴³. Esta Junta tuvo el reconocimiento de las autoridades constituidas y emprendió actividades relacionadas con la hacienda pública, el fomento a la agricultura, al comercio y la navegación. Asimismo, firmó tratados de paz y alianza con Inglaterra, se encargó de la dirección de la guerra y de las cuestiones, políticas y de gobierno, para mantener el orden público.

La legitimación precaria de la Junta Central originó la decisión de elegir diputados para su integración en los distintos territorios hispanoamericanos, y además, como la España requería con urgencia apoyo económico de todos sus dominios para hacer frente a la difícil situación por la que atravesaba, el 22 de enero de 1809 la Junta Central emitió un decreto para declarar que los reinos americanos no eran colonias sino parte esencial e integrante de la monarquía española. No obstante la integración de la Junta Central fue muy inequitativa, ya que contó tan sólo con un representante por cada uno de los cuatro virreinos y cinco capitanías generales, mientras que el número de los representantes peninsulares llegó a 36⁴⁴. La Junta Central fracasó en la dirección de la guerra, pero tuvo un éxito político extraordinario con la preparación de la reunión de las Cortes Generales y Extraordinarias que emitirían la Constitución de Cádiz de 1812.

La Junta Central cesó sus actividades el 31 de enero de 1810, derivado de la invasión de Andalucía por los franceses, región donde se había ubicado ese cuerpo colegiado, y ese hecho forzó a depositar los poderes en un Consejo de Regencia, constituido por cinco miembros. La Regencia trató de dar continuidad a las actividades de la Junta Central, pero centrando su atención en la impronta de la guerra, descuidando algunas otras funciones como la convocatoria a las Cortes que se había realizado por parte de la Junta Central. Ese olvido, y el hecho de instalarse la Cortes pasando por alto las normas de procedimiento prescritas para ellas por parte de la Junta Central, el órgano parlamentario actuaría con una libertad total, generándose un ambiente favorable para que triunfaran las ideas liberales. Las Cortes sesionaron por primera ocasión el 24 de septiembre de 1810, en una cámara única, declarando que en ella residía la soberanía popular y terminó por constituirse en una asamblea constituyente, con el inconveniente de que en ellas no existió una representación proporcional o paritaria de las colonias americanas y esa desigualdad de representación a mediano y largo plazo tuvo un costo político en detrimento de la posición de la metrópoli.

⁴² Cfr. Virginia Guedea, *op.cit.*, 64.

⁴³ Cfr. Oscar Cruz Barney, *op.cit.* 607.

⁴⁴ Cfr. Virginia Guedea, *op.cit.*, p. 66.

La representación americana en las cortes generales no fue una concesión gratuita de la Junta Central, se da con la finalidad de retener a los territorios hispanoamericanos en poder la corona española y para disuadir cualquier intento de infidelidad que pudiese provocar la propuesta de organización representativa propuesta por Napoleón en la Carta de Bayona, consistente en la elección de diputados a Cortes en número de 22, la igualdad de derechos entre americanos y españoles, y libertades de comercio, industria y cultivo. Manuel Chust⁴⁵ sostiene que el contenido de la Carta de Bayona se advierte la otra faceta afrancesada de la intervención napoleónica contra la monarquía. Napoleón, gran estratega bélico, lo era también político y perseguía además del imperio europeo, el americano.

1.2.2. La reacción de la Nueva España ante la crisis de 1808

El 14 de julio de 1808 arriba al puerto de Veracruz la barca Ventura y trae la noticia de la abdicación de Fernando VII, en Bayona, y la consecuente intromisión de la dinastía napoleónica en la corona española; la Audiencia de la ciudad de México se reúne, en su carácter de Real Acuerdo, en sesión secreta el 15 de julio, bajo la presidencia del virrey Iturrigaray y ordena la publicación de la noticia en la Gaceta de México⁴⁶. El cabildo de la ciudad de México, encabezado por los licenciados Juan Francisco de Azcárate Ledezma y Francisco Primo de Verdad y Ramos, regidores y síndico, respectivamente, formularon una propuesta ante el virrey, en la que sostenían “la nulidad de la abdicación de la familia real española y la reasunción de la soberanía por el pueblo en ausencia y en nombre del rey cautivo”⁴⁷, proponiendo la creación de juntas en las intendencias o provincias, tal y como estaba aconteciendo en la península⁴⁸.

El proyecto del Cabildo de la ciudad de México tenía implícita la independencia de la Nueva España, asumiendo las facultades para auto-gobernarse, mientras los reyes españoles no recuperaran su libertad y el trono, devolviéndose hasta ese momento el poder por parte del pueblo de la Nueva España. Esa propuesta basada en la reasunción de la soberanía por parte del pueblo, según De la Madrid⁴⁹, en forma maliciosa, pretendía convertir la independencia “condicional”, en una independencia definitiva. Por esta razón, fue rechazada por los grupos conservadores y los peninsulares radicados en la Nueva España, reflejándose ese rechazo a través de la Audiencia de la ciudad de México que señaló al virrey que la posición del Cabildo era inaceptable y que las órdenes de Murat sin duda no tardarían en llegar, y seguramente con nuevo virrey y empleados⁵⁰.

⁴⁵ Cfr. Manuel Chust, *La Constitución de Cádiz*, en La gran Historia de México ilustrada, t. III, México, editorial Planeta DeAgostini, 2002, pp. 101-102.

⁴⁶ Cfr. Miguel de la Madrid Hurtado, *op.cit.*, p. 124.

⁴⁷ Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México*, vigésima edición, México. Editorial Porrúa, 1997, p. 3.

⁴⁸ Cfr. Victor Gayol, *op.cit.*, 53.

⁴⁹ Cfr. Miguel de la Madrid Hurtado, *op.cit.*, p. 125

⁵⁰ Ver. Felipe Tena Ramírez, *op.cit.*, p. 4.

La Audiencia compuesta por españoles peninsulares adictos a la metrópoli y temerosos de un movimiento de los criollos, rechazó la tesis del Cabildo, señalando que ese órgano colegiado local se había arrogado indebidamente la representación de todo el reino sin corresponderle, y que el nombramiento y el juramento estaban en contra de todas las leyes que regían la organización política novohispana. La audiencia, como lo aprecia De la Madrid, presiente el peligro y trata de combatirlo⁵¹. Pero, en respuesta a la postura de la Audiencia, el Cabildo, con la anuencia de Iturrigaray, propone una reunión de todas las autoridades representativas, cuerpos constituidos y demás personalidades de México, una especie de congreso nacional, al que convocó incluso el propio virrey, pero que no se llevó a cabo, por la intervención nuevamente de la Audiencia que, tomando providencias, ordena a Iturrigaray que entregue el mando a don Pedro Garibay, consumándose así lo que técnicamente se denomina “golpe de mano”⁵².

La postura de la Audiencia posibilitó la conspiración contra el virrey y el Ayuntamiento de la Ciudad de México, mediante la cual un grupo de españoles peninsulares dirigidos por el rico comerciante Miguel de Yermo, el día 5 de septiembre de 1808, toma el palacio virreinal encarcelando al virrey y su familia, así como a Fray Melchor de Talamantes y Francisco Primo de Verdad, quienes morirían en forma misteriosa en prisión; también fue arrestado en esa acción el síndico Azcarate Ledezma quién es conducido al convento de los betlemitas, donde es recluido hasta finales de 1811⁵³.

Victor Gayol⁵⁴ dice que la Audiencia no estuvo involucrada directamente en la conspiración como organismo, pero si algunos de sus miembros; agregando, sin embargo, que una vez depuesto Iturrigaray la Audiencia avaló con sus acciones posteriores el hecho⁵⁵. El propio autor, tratando de justificar la actuación del referido órgano, sostiene que una de las razones que permitieron a la real Audiencia avalar el golpe contra el virrey y el Ayuntamiento es que se trataba de un cuerpo colegiado que no solo funcionaba como un tribunal sino que tenía injerencia en asuntos gubernativos.

Con la prisión de Iturrigaray la Audiencia mantuvo el control del gobierno los siguientes dos años, toda vez que Pedro Garibay estuvo a merced de la autoridad de la Audiencia, órgano del que había recibido su nombramiento; pero, gracias a que la Junta Suprema Central Gubernativa

⁵¹ Miguel de la Madrid Hurtado, *op.cit.*, p. 125

⁵² *Ibidem.*, p. 127.

⁵³ *Ídem.*

⁵⁴ *Cfr.* Victor Gayol, *op.cit.*, p. 54.

⁵⁵ *ibídem.*, La afirmación de este autor, en el sentido expresado en el texto, resulta relevante por estar contenida en una publicación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo que se puede señalar que ése máximo tribunal del país acepta que el organismo que le precedió en sus funciones tuvo una actuación conservadora y de franca alianza con los grupos que se oponían al cambio, máxime cuando no existe un deslinde de responsabilidad del contenido del libro, como es costumbre en esos casos por parte de las instituciones o casas editoras, cuando están en desacuerdo con el pensamiento o afirmaciones del autor.

del Reino no confirmó en el mando a Garibay, en julio de 1809, trasladó el cargo para que lo asumiera como interino al arzobispo Francisco Xavier Lizana y Beaumont.

La explicación de los hechos de 1808 y la intervención de la Audiencia nos parece más clara en la relatoría que realiza Virginia Guedea⁵⁶, quién sin ambages, los califica como un golpe de Estado, sancionados de inmediato por todos los peninsulares y al que trataron de justificar las autoridades involucradas en la conspiración, mediante la proclama emitida por la Audiencia⁵⁷ que informaba a los habitantes de todas clases y condiciones que: “el pueblo” se había apoderado de la persona de Iturrigaray y que así no había de que preocuparse ya que todo estaba bajo control, bajo el mando de D. Pedro de Garibay, textualmente dice la proclama en la parte conducente:

El pueblo se ha apoderado de la persona del Excmo. Sr. Virrey: ha pedido imperiosamente su separación por razones de utilidad y conveniencia general (...) descansad sobre la vigilancia del Real Acuerdo, todo cederá a vuestro beneficio, las inquietudes no podrán servir sino para dividir los ánimos y de causar daños que acaso serán irremediables, todo os lo asegura el expresado jefe interino (D. Pedro Garibay), el Real Acuerdo y demás autoridades que han concurrido. México, 16 de septiembre de 1808. Firma, por mando del Excmo. Sr. presidente con el real Acuerdo, Ilustrísimo Sr. Arzobispo y demás autoridades”⁵⁸.

La proclama mediante la cual se da aviso de la prisión del virrey, trata de atribuir al pueblo la responsabilidad de cambiar de manera violenta a la más alta autoridad del virreinato, al tiempo que avalan dicho cambio, las autoridades coloniales incluyendo desde luego a la Audiencia, demostraron que estaban decididas a todo para imponer sus puntos de vista y defender sus posiciones de poder, incluso a romper el orden legal mediante el uso de la fuerza y a reconocer los derechos del pueblo a destituir a la máxima figura del gobierno colonial⁵⁹. El golpe de Estado resultó exitoso para sus autores y seguidores en el corto plazo y recibió la sanción de la Junta Suprema Central, pero tendría graves consecuencias. La ilegalidad del golpe haría surgir serias dudas sobre la legitimidad de los regímenes siguientes y provocaría el descontento de la población con el nuevo gobierno peninsular por sancionarlo. Se radicalizarían a partir de entonces las posturas de los criollos y los peninsulares, tornándose en posiciones antagónicas que terminaron por ser irreconciliables: partidarios o contrarios al régimen virreinal⁶⁰.

1.2.3. La Junta Extraordinaria de Seguridad y Buen Orden

⁵⁶ Cfr. Virginia Guedea, op.cit., p. 71

⁵⁷ Véase, Juan E. Hernández y Dávalos (coordinador), *Colección de documentos para la historia de la guerra de independencia de México de 1808 a 1821*, tomo I, José María Sandoval impresor, México, 1882, p. 592.

⁵⁸ Ídem.

⁵⁹ Virginia Guedea, op.cit., p. 71.

⁶⁰ *Ibidem.*, p. 72

A partir de 1808 y por lo menos hasta la época de la consumación de la independencia, sostienen Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz⁶¹ que no existe una clara continuidad de la organización judicial imperante en la época colonial, sino que por un lado surgen órganos de excepción y, por otro, estos pueden ser referidos a los órdenes colonial o independiente.

La primera transformación que se observa en la organización judicial, como consecuencia de la crisis de 1808, fue la instauración de una Junta Consultiva de Gobierno, durante el gobierno provisional de Don Pedro Garibay en 1809, con el propósito de conjurar el influjo revolucionario independentista⁶². Esta Junta se constituyó con tres oidores para conocer de las causas de deslealtad al gobierno; ese órgano sustituyó a la sala del crimen de la Audiencia en el conocimiento de las llamadas también causas de infidencia o abuso de confianza.

Cuando el Arzobispo de México asume por disposición de la Junta Central Gubernativa la función de virrey interino, en sustitución de Don Pedro Garibay, mediante un bando de gobierno publicado el 21 de septiembre de 1809 se transformó la Junta Consultiva en Junta Extraordinaria de Seguridad y Buen Orden⁶³. A partir de esa reforma se integra por cuatro miembros de la Audiencia, su presidente, un oidor, un alcalde del crimen y un fiscal. En la magnífica obra publicada bajo la dirección de Don Vicente Riva Palacio, se establece que:

No es extrañar, a pesar de la política conciliadora de que siempre dio muestras el arzobispo virrey, que juzgase conveniente reglamentar y dar una forma permanente a la Junta Consultiva que para juzgar las causas de infidencia instituyó el virrey anterior, y en consecuencia expidió un decreto, el 21 de septiembre de 1809, dando a ese tribunal el nombre de *Junta de Seguridad y Buen Orden* y estableciendo que quedaban sujetos a su jurisdicción todos los que tratasen de alterar la paz y fidelidad del reino o manifestasen adhesión al partido francés por medio de papeles, conversaciones o murmuraciones sediciosas. El regente de la Audiencia don Pedro Catani, los oidores Calderón y Blaya y el fiscal Robledo fueron nombrados miembros del tribunal especial y entraron, desde luego, a ejercer sus funciones⁶⁴.

La Junta de Seguridad y Buen Orden se adjudicó formalmente funciones judiciales extraordinarias, ante la situación de emergencia por el levantamiento armado, a partir del 15 de septiembre de 1810, ese tribunal especial permaneció en funciones hasta 7 de enero de 1812, fecha en que fue sustituido por una Junta Militar⁶⁵. Victor Gayol al referirse a la intensidad de la actividad de la Junta de Seguridad y Buen Orden, sostiene:

⁶¹ Cfr. Fix Zamudio, Héctor y José Ramón Cossío Díaz, op.cit., p. 110.

⁶² Ver. Gayol, Victor, op.cit., p. 62.

⁶³ Cfr. Ibídem., p. 63.

⁶⁴ Cfr. Vicente Riva Palacio (Director), et.al., *México a través de los siglos*, México, Editorial Cumbre, S.A., 1984, tomo VIII, p. 72.

⁶⁵ Ver. Victor Gayol, op.cit., p. 63.

Entre 1810 y 1812 conoció cerca de 45,000 casos supuestamente ligados a la insurrección, aunque muchos de los individuos detenidos tuvieron que ser puestos en libertad por falta de pruebas. Tan sólo entre agosto y diciembre de 1811, 1631 personas fueron aprehendidas por infidencia, de las cuales la Junta juzgó por traición directamente a 345 y la Real Sala del Crimen de la Audiencia a 1024⁶⁶.

1.3. La Constitución de Cádiz de 1812.

Soberanes Fernández⁶⁷ señala que la Ilustración no penetró en España con la misma fuerza que en Francia e Inglaterra, pero se introdujo a pesar de la Inquisición, en las altas capas pensantes de la sociedad hispánica en ambos lados del Atlántico. Asimismo, señala el referido autor que los ilustrados españoles obtuvieron algunos triunfos en la segunda mitad del siglo XVIII en los reinados de los dos Carlos, III y IV, pero la gran victoria va a ser la Constitución de Cádiz.

La composición de los integrantes de las Cortes identificados en su mayoría con el pensamiento de la Ilustración, trajo como consecuencia que los planteamientos esenciales de la Constitución gaditana fueran liberales, democráticos y revolucionarios y como señala el propio Soberanes Fernández en otro estudio referido específicamente al análisis de la citada Constitución⁶⁸, dichos postulados sirvieron de base ideológica para la independencia de México. En efecto, al inaugurar Morelos el Congreso de Chilpancingo, el discurso que pronunció, denominado Sentimientos de la Nación, recogió algunos de los principios del texto fundamental como los relativos a la soberanía popular y el relativo a que la nación no puede ser patrimonio de ninguna familia.

1.3.1. Principios rectores de la Constitución de Cádiz de 1812.

La constitución política de la monarquía española que redactaron las Cortes de Cádiz fue jurada el 19 de marzo de 1812 y se ordenó su inmediata publicación y jura en todo el territorio dependiente de la antigua corona de los Reyes Católicos. Por esa razón, el virrey de la Nueva España Francisco Venegas ordena su publicación y ésta se realiza el 30 de septiembre de 1812. Posteriormente se tomaron medidas para ponerla en práctica, dando preferencia a la libertad de imprenta y a la convocatoria a elecciones del Ayuntamiento de la ciudad de México para el 29 de noviembre de 1812⁶⁹.

⁶⁶ *Ibidem.*, p. 64.

⁶⁷ Cfr. José Luis Soberanes Fernández, *Historia del Sistema Jurídico Mexicano*, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990, p. 50.

⁶⁸ Cfr. Soberanes Fernández, José Luis, *El Poder Judicial en la Constitución Gaditana*, en *Función del Poder Judicial en los Sistemas Constitucionales Latinoamericanos*, México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977, p. 167.

⁶⁹ *Ídem.*

La Constitución gaditana de 1812 es un documento muy extenso, pues además de su amplia exposición de motivos, consta de 384 artículos, dividido en nueve títulos⁷⁰. El maestro José Barragán⁷¹ considera que de manera ideal contiene las dos partes clásicas de toda Constitución: Una dogmática y otra orgánica. La primera parte se integra por las diversas declaraciones solemnes o principios fundamentales de la convivencia política y social de la comunidad, pero no contiene ninguna declaración de derechos del hombre y del ciudadano, como se pensaría en rigor, sino que estos derechos se reconocen de antemano y se van insertando a lo largo de todo el texto, sin el propósito de enumerarlos todos. La parte orgánica contiene la estructura y reglamentación fundamental o de principios relativos al poder público, dividido en Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Esta parte representa el centro y el cuerpo más extenso de la Constitución, que concluye con las provisiones generales acerca de su observancia y el sistema de reformas a la propia carta fundamental.

Cabe señalar que el 24 de septiembre de 1810 las Cortes reunidas ya para esa fecha en Cádiz, expidieron un Decreto en el que establecieron por vez primera la división de poderes, sin embargo, esa propuesta tuvo la inconveniencia de no establecer el órgano que encabezara la organización judicial. Esa omisión daba pie a que los órganos de gobierno tradicional, como las Audiencias, continuarán decidiendo aspectos relativos al gobierno judicial. Esa situación se corrige con la emisión de la Constitución de 1812, donde se establece al Supremo Tribunal de Justicia como órgano rector y de gobierno del Poder Judicial, dando pauta con ello a una verdadera separación de la función judicial.

Victor Gayol⁷² señala que los preceptos constitucionales resultan muy importantes porque definen claramente el ámbito de la administración de justicia como una actividad separada de otro tipo de ejercicio del poder político. No solamente presupone la autonomía del Poder Judicial sino que supedita la administración de justicia al acatamiento de leyes creadas en un ámbito también autónomo, el Legislativo, representado por las Cortes o las diputaciones provinciales, según corresponda.

El contenido de la Constitución de Cádiz de manera esencial trata: 1) La igualdad de derechos políticos entre los peninsulares y los americanos; 2) la nación no puede ser patrimonio de ninguna familia ni personal; 3) la soberanía reside en la nación y a esta pertenece el derecho de establecer sus leyes fundamentales; 4) La religión es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana, única verdadera y se prohíbe el ejercicio de cualquier otra; 5) el Estado está obligado a

⁷⁰ Cfr. Manuel Dublan y José María Lozano, *Colección Completa de las Disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, México, Ed. Imprenta del Comercio a cargo de Dublan y Lozano Hijos, México, 1876, t. I., pp. 349-379.

⁷¹ Cfr. José Barragán Barragán, voz: *Constitución Política de la Monarquía Española del 28 de marzo de 1812*, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Editorial Porrúa, S.A. y Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 796.

⁷² Cfr. Víctor Gayol, op.cit., p. 72.

proteger mediante leyes la libertad civil, la prosperidad y los derechos legítimos de los individuos que la componen; 6) el objeto del gobierno es la felicidad y prosperidad de la nación; 7) los poderes del Estado son tres y se depositan: el Legislativo en las cortes, el Ejecutivo en el Rey, y el Judicial en los tribunales de justicia, y 8) la forma de gobierno es la de la monarquía moderada y hereditaria⁷³.

Todos y cada uno de los principios contenidos en la Constitución gaditana son de una relevancia extraordinaria, pero por la materia de nuestro trabajo nos interesa resaltar el relativo a la división de poderes y la organización autónoma del Poder Judicial al que se le atribuyen funciones estrictamente jurisdiccionales.

1.3.2. El Supremo Tribunal de Justicia en la Constitución gaditana

Las bases fundamentales de la organización judicial se contenían en los artículos: 17 constitucional que establecía que la potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales residía en los tribunales; 245 que disponía que los tribunales no podían ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado, y 248 que establecía la unidad de fueros, exceptuando el eclesiástico y el militar⁷⁴.

Se establecieron cuatro niveles de la administración de justicia: **I.** El Supremo Tribunal de Justicia, que debería de residir en la capital; **II.** Las Audiencias territoriales, que eran los tribunales superiores de los distritos judiciales en que se había dividido el imperio; **III.** Los jueces inferiores o letrados que debería determinar una ley ordinaria, y **IV.** Los alcaldes de pueblo que según el artículo 275 deben establecerse, y las leyes determinarían la extensión de sus facultades, así en lo contencioso como en lo económico. El profesor José Luis Soberanes⁷⁵ de manera inexplicable sólo incluye a los tres primeros niveles, ignorando el contenido del artículo 275 de la Constitución gaditana.

La organización judicial establecida en la Constitución es piramidal, correspondiendo las funciones esenciales en cuanto a la administración y gobierno a los órganos superiores. En efecto, el artículo 261 dispone que toca al Supremo Tribunal: **Primero:** Dirimir todas las competencias de las audiencias entre sí en todo el territorio español, y las de la audiencia con los tribunales especiales que existen en la península e islas adyacentes. En ultramar se dirimirán estas últimas según lo determinen las leyes. **Segundo:** Juzgar a los secretarios de Estado y del Despacho, cuando las Cortes decretaren haber lugar a la formación de causa. **Tercero:** Conocer de todas las causas de separación y suspensión de los consejeros de Estado y de los magistrados de las audiencias.

⁷³ Cfr. La denominación de los títulos de la Constitución de la Monarquía Española expedida en Cádiz en 1812, en Manuel Dublan y José María Lozano, op.cit., pp. 349-379.

⁷⁴ Ibídem., pp. 350 y 369.

⁷⁵ Cfr. José Luis Soberanes Fernández, *El Poder Judicial en la Constitución Gaditana*, op.cit., pp. 68-69.

Cuarto: Conocer las causas criminales de los secretarios de Estado y del Despacho, de los consejeros de Estado y de los magistrados de las audiencias, perteneciendo al jefe político más autorizado la instrucción del proceso para remitirlo a este tribunal. **Quinto:** Conocer de todas las causas criminales que se promovieren contra los individuos de este supremo tribunal. Si llegare el caso en que sea necesario hacer efectiva la responsabilidad de este supremo tribunal, las Cortes, previa la formalidad establecida en el artículo 228, procederán a nombrar para este fin un tribunal compuesto de nueve jueces, que serán elegidos por suerte de un número doble. **Sexto:** Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes. **Séptimo:** Conocer de todos los asuntos contenciosos pertenecientes al real patronato. **Octavo:** Conocer de los recursos de fuerza de todos los tribunales eclesiásticos superiores de la corte. **Noveno:** Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia para el preciso efecto de reponer el proceso, devolviéndolo, y hacer efectiva la responsabilidad de que trata el artículo 254. Por lo relativo a ultramar, de estos recursos se conocerá en las audiencias en la forma que se dirá en su lugar. **Décimo:** Oír las dudas de los demás tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y consultar sobre ellas al rey con los fundamentos que hubiere, para que promueva la conveniente declaración en las Cortes. **Undécimo:** Examinar las listas de las causas civiles y criminales, que deben remitirle las audiencias, para promover la pronta administración de justicia, pasar copia de ellas para el mismo efecto al Gobierno, y disponer su publicación por medio de la imprenta⁷⁶.

1.3.3. Las Audiencias territoriales y su regulación en el Reglamento de Audiencias y Juzgados de primera instancia, emitido por las Cortes de Cádiz.

Con fecha 9 de octubre de 1812 las cortes ordinarias y extraordinarias, con fundamento en lo establecido en los artículos 271 y 273 de la Constitución gaditana, expiden el Reglamento de Audiencias y juzgados de primera instancia, instrumento en que se regula la organización y funciones de los referidos tribunales⁷⁷.

En el capítulo I, artículo IX del Reglamento se eliminan las distinciones que existían entre los oidores y alcaldes del crimen en las Audiencias. Ambos servidores públicos pasaban a ser magistrados en igualdad de condiciones, sin distinciones ni diferencias entre ellos y con la misma autoridad. Otro precepto que transformó radicalmente la estructura de las Audiencias, fue el XI del capítulo I, al establecer que a partir de entonces el regente de la Audiencia sería el Presidente de la misma. Victor Gayol⁷⁸ señala que estas reformas a las audiencias resultan trascendentes en la medida en que el gobierno interno del tribunal recae en un jurista miembro del propio órgano jurisdiccional, y ya no en autoridad gubernativa de naturaleza distinta como lo eran los gobernadores o los virreyes.

⁷⁶ Ver. Manuel Dublan y José María Lozano, op.cit., p. 370.

⁷⁷ Ver. Ibídem. pp. 384-395.

⁷⁸ Ver. Victor Gayol, op.cit., p. 73

En términos de la Constitución de Cádiz y del Reglamento citado la Real Audiencia perdió su carácter de órgano consultor de gobierno y pasó a ser un tribunal de apelaciones. Desapareció la figura del Real Acuerdo y la gran diferencia entre las antiguas reales audiencias y las nuevas audiencias territoriales radicaba en sus facultades. Se acotó la competencia de estos últimos órganos a efecto de que conocieran asuntos jurisdiccionales muy similares a los asignados actualmente a los tribunales, sin tener injerencia en las funciones legislativas o ejecutivas de gobierno.

El artículo XIII del capítulo I del Reglamento de referencia disponía que las facultades de las audiencias fueran únicamente:

1. Conocer en segunda y tercera instancia de las causas civiles y criminales que se remitan por los jueces de primera instancia de su distrito en apelación o en los casos que previene la propia ley;
2. Conocer de las causas de suspensión y separación de los jueces inferiores de su territorio conforme a la constitución;
3. Conocer de las competencias entre los mismos. En ultramar las que ocurran entre los jueces subalternos y los tribunales y juzgados especiales, o entre éstos y las audiencias, se decidirán por la más inmediata;
4. Conocer de los recursos de protección y los de fuerza que se introduzcan de los tribunales y autoridades eclesiásticas de su territorio, entendiéndose comprendidos en ellos los recursos de nuevos diezmos de que antes conocía en Consejo Real;
5. Recibir de los jueces subalternos de su territorio los avisos de las causas que se formen por delitos, y las listas de las causas civiles y criminales pendientes, como se manda en la constitución, para promover la más pronta administración de justicia;
6. Hacer el recibimiento de abogados, previas las formalidades prescritas por las leyes, y los abogados que así se reciban o que estén recibidos hasta el día, podrán ejercer su profesión presentando el título, en cualquier pueblo de las Españas, exceptuando únicamente aquellos en que hay colegios, pues deberán incorporarse a ellos conforme al decreto de las Cortes de 22 de abril de 1811;
7. Examinar a los que pretendan ser escribanos en sus respectivos territorios previos los requisitos establecidos o que se establezcan por las leyes, y los examinados acudirán al rey o a la regencia, con el documento de su aprobación para obtener el correspondiente título;
8. Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan de las sentencias dadas por los jueces de primera instancia en las causas en que procediéndose por juicio escrito, conforme a derecho no tenga lugar la apelación, cuyo conocimiento será para el preciso efecto de reponer el proceso devolviéndolo, y hacer efectiva la responsabilidad de que trata el artículo 254 de la constitución;
9. Conocer en ultramar de los mismos recursos de nulidad cuando se interpongan de las sentencias dadas en tercera instancia, o en segunda si causan ejecutoria, para solo el efecto que previene el artículo 269 de la constitución.

1.3.4. Los jueces letrados de partido y su regulación en el Reglamento de Audiencias y Juzgados de primera instancia, emitido el 9 octubre de 1812 por las Cortes de Cádiz.

El capítulo II del Reglamento que contiene 34 artículos se refiere a los jueces letrados de partido⁷⁹, El artículo I de ese capítulo dispone que las diputaciones provinciales, o las juntas donde no estuviesen establecidas las diputaciones, harán, de acuerdo con la audiencia, la distribución provisional de partidos en sus respectivas provincias, para que en cada uno de ellos haya un juez letrado de primera instancia conforme al artículo 273 de la constitución.

El artículo III del capítulo citado establece que en ultramar harán también la distribución proporcionada de partidos, atendiendo a que no podrá dejar de haber juez letrado de primera instancia en un territorio que llegue a cinco mil vecinos. El artículo IV y V establecen excepciones a esa regla, el primero de los preceptos para cuando algún territorio o partido ya formado no pueda agregarse a otro por su localidad o distancia, o por la excesiva extensión del país, previendo para ese caso que las diputaciones harán un partido separado, o lo conservarán como está, para que tenga su juez de primera instancia, aunque no llegue al número de vecinos señalado; y el artículo V para los supuestos de poblaciones numerosas que equivalen a dos o más partidos, previendo que tendrán dentro de ese mismo territorio el número necesario de jueces de primera instancia⁸⁰.

La designación de los jueces la hacen las diputaciones provinciales de conformidad con la Audiencia Territorial, sin embargo, la Audiencia de México presionó para que antes de que se conformarían las diputaciones provinciales se designaran en forma provisional a los jueces letrados por parte del Jefe Político, con base en una lista que la propia Audiencia proporcionó⁸¹.

Los artículos del VIII al XXIV regulan las funciones de los jueces letrados de partido, entre las que se destacan las siguientes: 1. Sólo conocerán de causas que se susciten en su partido (artículo VIII); 2. De las demandas civiles que no pasen de quinientos reales de vellón en la Península e islas adyacentes, y de cien pesos en ultramar (artículo IX); 3. Conocer en primera instancia de todos los demás pleitos y causas civiles o criminales de cualquier clase y naturaleza, que ocurran en el partido entre cualesquiera persona, exceptuando los casos en que deban intervenir los tribunales eclesiásticos o militares (artículo X); 4. Los jueces de partido no admitirán demanda alguna civil ni criminal sobre injurias, sin que acompañe a ella una certificación del alcalde del pueblo respectivo, que acredite haber intentado ante esa autoridad local el medio de la conciliación, y que no se avinieron las partes (artículo XIII)⁸².

Como antecedente de la garantía económica de los jueces se establece, en los artículos XXV y XXVI del capítulo II del Reglamento de Audiencias y Juzgados de Primera Instancia de 9 de octubre de 1812, que en la Península e islas adyacentes los jueces de partido disfrutarán por ahora de un sueldo anual de once mil reales de vellón, y los derechos de juzgado con arreglo a arancel. Estos sueldos se pagarán de los propios de los pueblos del partido, o en su defecto de otros

⁷⁹ Ver. Manuel Dublan y José María Lozano, op.cit., p. 390-394.

⁸⁰ Ibídem., p. 391.

⁸¹ Cfr. Víctor Gayol, op.cit. p. 80.

⁸² Ver, Manuel Dublan y José María Lozano, op.cit., p. 392.

arbitrios que las diputaciones provinciales propondrán a las cortes por medio de la regencia. Por lo que respecta a los territorios de ultramar, el capitán general de cada provincia, oyendo al intendente o jefe de hacienda de la misma, y a la audiencia o audiencias de su distrito, propondrá a la regencia, con remisión de expediente, el sueldo de que deban gozar los jueces de partido de cada una, además los derechos de arancel, teniendo consideración a las circunstancias de los respectivos países, y la regencia lo remitirá a las cortes con su informe. Esas propuestas se hacen en el concepto de que ha de cesar la diferencia de las tres clases de estos jueces que ahora se hallan establecidas, y entretanto disfrutarán todos del sueldo de mil quinientos pesos fuertes anuales, y los derechos mencionados.

A partir de la entrada en vigor del Reglamento citado no se exigía fianza a los jueces (artículo XXVII). Los jueces letrados de partido durarán en su encargo seis años a lo más. Pero no cesarán en sus funciones hasta ser provistos de otro destino, si no hubiere justo motivo para suspenderlos o separarlos conforme a la constitución⁸³.

Finalmente diremos que para ser juez, lo mismo que magistrado, se exigía la edad mínima de 25 años y la nacionalidad mexicana.

1.3.5. Los alcaldes constitucionales de los pueblos y su regulación en el Reglamento de Audiencias y Juzgados de primera instancia, emitido el 9 octubre de 1812 por las Cortes de Cádiz.

Los ayuntamientos debían elegir alcaldes constitucionales que debían realizar funciones de conciliación entre las partes antes de que los asuntos fueran presentados ante los jueces letrados de partidos. En efecto, el artículo I del capítulo III del Reglamento establece que los alcaldes de los pueblos ejercen el oficio de conciliadores en negocios civiles o por injurias. En ese caso prevé la norma que las partes deberán presentarse ante el alcalde competente, quién, con dos hombres buenos nombrados uno por cada parte, las oirá a ambas, se enterará de las razones que aleguen, y oído el dictamen de los dos asociados, dará dentro de ocho días a lo más, la providencia de conciliación que le parezca propia para terminar el litigio sin mas progreso. Si se aquietan las partes deberán firmar un acta que quedará en el libro que lleva el alcalde con el título *determinaciones de conciliación*. Si las partes no se conformasen, se anotará así en el mismo libro, y dará el alcalde a la que pida una certificación de haber intentado el medio de la conciliación y de que no se avinieron los interesados (artículo II del Reglamento)⁸⁴.

Correspondía conocer también a los alcaldes de los pueblos de todas las diligencias judiciales sobre asuntos civiles, independientemente de la cuantía, hasta que lleguen a ser contenciosas entre las partes, en cuyo caso las remitirán al juez del partido (artículo VI del Reglamento). Podrían asimismo conocer, a instancia de parte, de aquellas diligencias que aunque

⁸³ *Ibíd.*, p. 393.

⁸⁴ *Ibíd.*, p. 394.

contenciosas eran urgentísimas y no daban lugar a acudir al juez del partido, como la prevención de un inventario, la interposición de un retracto, y otras de esta naturaleza, remitiéndolas al juez letrado, evacuado que sea el objeto (artículo VII del Reglamento). En otros casos urgentes como la retención de cosa o la interdicción de obra nueva se acudía al alcalde para que éste acordara lo correspondiente en forma provisional a fin de evitar el perjuicio de la dilación, promoviendo de inmediato la conciliación (artículo IV del Reglamento).

La Doctora Guadalupe Márquez Algara⁸⁵ sintetiza las funciones de los alcaldes constitucionales de los pueblos destacando sus atribuciones conciliatorias en negocios civiles e injurias; en demandas civiles de menor cuantía y en negocios de faltas livianas que no merecían otra pena que alguna reprensión o corrección ligera. También conocían de los juicios verbales y de todas las diligencias judiciales sobre asuntos civiles, hasta que llegaren a ser contenciosos entre partes. En materia penal podrían conocer a instancia de parte o de oficio de las primeras diligencias de algún delito y aprender a los presuntos responsables siempre que merecieran pena corporal y dieran cuenta inmediatamente al juez de partido remitiéndole las diligencias y poniendo a su disposición al detenido. Se señala que en lo gubernativo, económico y de policía de los pueblos, ejercerían las facultades que habían tenido hasta ahora los alcaldes ordinarios, con arreglo a lo dispuesto por la Constitución.

1.3.6. Suspensión de la vigencia de la Constitución gaditana.

Con la finalidad de dar cumplimiento al contenido de la Constitución gaditana se convocó a elecciones para integrar los cabildos, mismas que tendrían verificativo el 29 de noviembre de 1812. Sin embargo, el resultado de las mismas no fue reconocido por el gran desorden que imperó en la elección del Ayuntamiento de la Ciudad de México. No salió electo ningún español y si mayoritariamente partidarios de la independencia, con lo cual se alarmaron enormemente todos los peninsulares que integraban el llamado partido realista. José Luis Soberanes⁸⁶ sostiene que como resultado de ello, el virrey, con el beneplácito del Acuerdo Real, el día 5 de diciembre de ese mismo año suspendió la libertad de imprenta, posteriormente las elecciones municipales y finalmente toda la constitución⁸⁷.

Las irregularidades que se presentaron en el proceso electoral, llevaron a Francisco Javier Venegas a detener el proceso electoral y a encomendar a la Real Audiencia una investigación de lo sucedido, cuyos resultados fueron enviados por la misma Audiencia a España, con una justificación del porqué de la investigación, ya que conforme a la Constitución la Audiencia conservaba

⁸⁵ Ver Márquez Algara, María Guadalupe, op.cit., p. 37.

⁸⁶ Ver, Soberanes Fernández, José Luis, Historia del Derecho Mexicano, México, Editorial Porrúa, 2004, Décima Primera Edición, p. 100.

⁸⁷ Ver, Soberanes Fernández, José Luis, El Poder Judicial en la Constitución gaditana, op.cit., p.167.

solamente funciones judiciales y no políticas. La investigación de la Audiencia reveló diversas irregularidades, entre otras:

a) Se aumentó la población de la ciudad y se redujo la de castas; b) votaron quienes no debían hacerlo; c) algunos sufragaron en varias parroquias; d) se distribuyeron listas escritas por la misma mano, con los nombres de quienes deberían salir electos: 'Tan solo en el Sagrario se recogieron más de mil y se supo de cargadores que fueron pagados para repartirlas'; e) muchos individuos ignoraban, incluso por analfabetismo, quienes eran nombrados en las listas; no obstante, votaron por ellos; f) se supo de algún clérigo que llevó a votar a desarrapados y léperos en grupo y les dijo por quién; g) en el Sagrario hubo más votos que ciudadanos con derecho a voto; h) no salió electo ningún europeo ni americano sobresaliente por su patriotismo⁸⁸.

La Real Audiencia concluyó: toda la felicidad que hubiera podido traer la Constitución a Nueva España se veía empañada por el uso que hicieron los partidarios de la independencia de las nuevas libertades civiles y políticas⁸⁹.

Félix María Calleja sustituye al virrey Francisco Javier Venegas e intenta restablecer el orden constitucional roto por el Real Acuerdo, autodesignándose Jefe Político, en lugar de virrey, y además instala el nuevo ayuntamiento constitucional de la Ciudad de México el 4 de abril de 1813, compuesto en su totalidad por americanos. Pero, estaban pendientes las elecciones de diputados por la Nueva España para acudir a la Península, las elecciones se llevaron a cabo y triunfaron los candidatos americanos, en su mayoría abogados y clérigos; es aquí, donde se da el primer revés de Calleja también a la Constitución, al tratar de impedir a toda costa la salida de los diputados a España, argumentando la falta de recursos públicos para ello⁹⁰.

El 18 de noviembre de 1813, la Audiencia y Calleja, elaboraron un detallado informe sobre el estado en que se encontraba el gobierno y la administración de justicia a partir de las innovaciones. Dicho informe criticó duramente el nuevo régimen constitucional y le atribuyó la responsabilidad que en lo político iba ganando la insurgencia⁹¹.

A principios de 1814, una vez expulsado el invasor francés de España, Fernando VII rechazó el régimen jurídico emergido de Cádiz, disuelve las Cortes, deroga la Constitución, cancela las innovaciones políticas y judiciales, y mediante un golpe de Estado restauró el antiguo régimen. Había regresado el absolutismo, dando fin al bienio liberal⁹². Con base en esos acontecimientos, Félix María Calleja emite en diciembre de 1814 el bando que restablecía el sistema judicial al estado que guardaba el 1º de mayo de 1808, bajo ese régimen judicial, así fuera sólo

⁸⁸ Ver, Oscar Cruz Barney, op.cit., pp. 610 y 611.

⁸⁹ Ídem.

⁹⁰ Ídem.

⁹¹ Victor Gayol, op.cit., p. 84.

⁹² Ídem.

nominalmente en muchos aspectos y periodos, hubo de llegarse a la consumación de la independencia⁹³.

1.4. Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.

La Constitución de Apatzingán encontró su base en los *Sentimientos de la Nación*, documento con el que José María Morelos y Pavón, propuso redactar unas leyes inspiradas en los estatutos modernos de los países autónomos⁹⁴. Los 23 puntos que conforman el documento del “siervo de la nación”, enfatiza desde el inicio la idea de independencias nacional como condición y espacio donde la justicia puede ser posible, reconoce como única religión la católica, sostiene que la soberanía dimana del pueblo; asimismo, reconoce la necesidad de la división de poderes en el nuevo gobierno y dedica una gran reflexión a la cuestión indígena; de especial relevancia para la idea de justicia, en los *Sentimientos de la Nación*, es la abolición de la esclavitud, la necesidad de salarios justos, el derecho a la educación, la alimentación, la vivienda y la necesidad de que las leyes moderen la opulencia y la indigencia⁹⁵.

En uso de su talento político Morelos persuadió a los jefes de los diversos grupos que habían emprendido la guerra de liberación y que se encontraban dispersos, para conjuntar esfuerzos y poner en vigencia un programa de organización. Así, surgió la convocatoria para el Congreso Constituyente de Chilpancingo de 1812, el que una vez instalado, expidió el Acta de Independencia de 6 de noviembre de 1813 y cuyos firmantes fueron Andrés Quintana Roo, Ignacio López Rayón, José Manuel Herrera, Carlos María Bustamante, José Sixto Verduzco, José María Liceaga y Cornelio Ortiz de Zarate⁹⁶. Por las condiciones de la guerra que vivía el país, el Congreso fue itinerante, ya que de Chilpancingo debió trasladarse a Tlacotepec, Tetela, Ajuchitán, Huetamo, Ario, Uruapan, Tiripitio, hasta llegar, finalmente, a Apatzingán, Michoacán. En éste último lugar, se expidió el “Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana”, sancionado el 22 de octubre de 1814, al que se le conoce como *Constitución de Apatzingán*. El Decreto mencionado contiene 242 artículos, divididos en dos apartados: I. Principios o elementos constitucionales, y II. Forma de Gobierno⁹⁷.

⁹³ Ver. Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, op.cit., p. 112.

⁹⁴ Ver, Platas Pacheco, María del Carmen, La Noción de Justicia en los Sentimientos de la Nación de José María Morelos y Pavón, en Historia de la Justicia en México, siglos XIX y XX, t. II, México, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, p. 602.

⁹⁵ Ver, Ibídem., p. 617.

⁹⁶ Rabasa O., Emilio, Historia de las Constituciones Mexicanas, 3ª ed., México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, (1ª reimpresión 2004), pp. 5-6.

⁹⁷ Ibídem., p. 6.

Existe una idea muy generalizada en España⁹⁸, aunque errónea, de que la Constitución de Apatzingán se basa en los mismos principios que la Constitución de Cádiz pero de una manera un tanto modificada, pues a diferencia de la constitución gaditana, la de Apatzingán preveía la instauración del régimen republicano de gobierno. Asimismo, se tiene la falsa idea de que la Constitución de Apatzingán se inspiró más en el modelo liberal democrático de las constituciones francesa y española que en las ideas sociales y políticas de José María Morelos formuladas en el documento Sentimientos de la Nación; esta última conclusión la extraen del hecho de que la referida constitución insurgente no propuso medidas para moderar la opulencia de los ricos y la indigencia de los pobres, punto central del pensamiento de Morelos, y porque depositar el poder ejecutivo en tres personas en vez de una, la Constitución de 1814 propiciaba la anarquía del movimiento insurgente que Morelos había tratado de evitar, y limitaba su papel como líder revolucionario, entorpeciendo su acción militar y política.

La postura de que la Constitución de Apatzingán es la misma que la Constitución monárquica de Cádiz, sólo que adaptada o acomodada a una forma republicana, resulta muy cuestionable, toda vez que el código político emitido en Apatzingán, es la respuesta histórica, política y conceptual a la constitución gaditana, además de representar la afirmación de un gran esfuerzo democrático nacional, sostenido con la fuerza de las armas, frente al gobierno absolutista de España en México, que apenas el 17 de septiembre de ese año de 1814 había declarado sin efecto la Constitución de Cádiz.

Las diferencias de fondo que existieron en distintos rubros de las mencionadas constituciones, las identifica y comenta con gran acierto el maestro de la Universidad michoacana de San Nicolás de Hidalgo, José Herrera Peña, en su reciente estudio denominado *Raíces Históricas, Políticas y Constitucionales del Estado Mexicano*⁹⁹, en el que destaca algunas de las que a continuación se comentan:

a) Religión. A diferencia de la Constitución de Cádiz, que establece como religión de Estado la católica, apostólica, romana, “única verdadera”, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra; la Constitución de Apatzingán, aunque también establece que la religión católica, apostólica romana es la que se debe profesar en el Estado, omite calificarla como la “única verdadera”¹⁰⁰.

Además, declara que los transeúntes (los extranjeros no residentes) serán protegidos por la sociedad, y que sus personas y propiedades gozarán de la misma seguridad que los

⁹⁸ Véase la enciclopedia denominada Wikipedia, disponible en la página de internet cuyos datos son los siguientes: “http://es.wikipedia.org/wiki/Constitución_de_Apatzingán”, página con última modificación a las 20:32 horas del día 16 de octubre de 2008, consulta realizada el 08 de noviembre de 2008.

⁹⁹ Véase Herrera Peña, José, *Raíces Históricas, Políticas y Constitucionales del Estado Mexicano*, México, Editorial Cambio de Michoacán, 2001, capítulo XI.

¹⁰⁰ Ver Dublán, Manuel y José María Lozano, op.cit., p. 433.

demás ciudadanos, con tal de que reconozcan la soberanía e independencia de la nación y respeten la religión de Estado, sin obligárseles a que la profesen (artículo 1 y 17)¹⁰¹. Una apertura semejante no volvería a reproducirse sino hasta las Leyes de Reforma, una de las cuales establecería en 1860 la libertad de cultos¹⁰².

Por cierto, al tener en sus manos un ejemplar de la Constitución de Apatzingán, el virrey Calleja, informó al rey de España, en tono denostativo lo siguiente:

Los insurgentes han abierto por el artículo 17 de su fárrago constitucional la entrada a todos los extranjeros de cualquier secta o religión que sean, sin otra condición que la que respeten simplemente la religión católica¹⁰³.

b) Soberanía. A diferencia de la Constitución de Cádiz, que no define lo que es la soberanía, la de Apatzingán señala que es la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad (artículo 2)¹⁰⁴.

A diferencia de la Constitución de Cádiz, según la cual la soberanía reside esencialmente en la nación y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales, la de Apatzingán establece que la soberanía reside originariamente en el pueblo y su ejercicio es la Representación Nacional, compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos (artículo 5). Además, dicha soberanía, según la carta política de la América mexicana, es por su naturaleza imprescriptible, inalienable e indivisible (artículo 3), y tres son sus atributos: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares (artículo 11)¹⁰⁵.

c) Principio de autodeterminación. A diferencia de la Constitución de Cádiz, en la que se consideraba que España y sus dominios eran patrimonio de una sola persona o de una sola familia, sobre este particular debe tenerse presente que se declara a la persona del rey, sagrada e inviolable, sin sujetarla a ninguna responsabilidad, y articula el poder bajo el control y en beneficio de los europeos, la de Apatzingán señala que como el gobierno no se instituye por honra o intereses particulares de ninguna familia, de ningún hombre o clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, ésta tiene derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga,

¹⁰¹ Ver *Ibíd.*, p. 434.

¹⁰² Ver Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1987*, 14ª ed., México, Editorial Porrúa, 1987, p. 660.

¹⁰³ Véase *Boletín del Archivo General de la Nación*, Tomo IV, número 3, México, 1963, *Bando del virrey Calleja por el que condena la Constitución de Apatzingán, previa consulta con el real acuerdo*, 24 mayo 1815, páginas 622-629.

¹⁰⁴ Ver Manuel Dublan y José María Lozano, *op.cit.*, p. 434.

¹⁰⁵ *Ídem.*

alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera (artículos 6, 7, 13 y 14)¹⁰⁶.

d) Ciudadanía. A diferencia de la Constitución de Cádiz, que niega a los de origen africano, y a los descendientes de ellos, cruzados con ellos o las castas, el título de ciudadano, el derecho de voto y la representación política, el Decreto Constitucional para la libertad de la América mexicana reconoce la ciudadanía a todos sus habitantes, sin distinción de origen, y a todos concede el derecho de sufragio (artículo 11)¹⁰⁷.

e) Principio de no intervención. A diferencia de la Constitución de Cádiz, que señala la igualdad de los españoles de ambos hemisferios, pero reserva a los europeos el control de la cosa pública en América, y frente a la tesis no constitucional, pero sí reconocida, de que el derecho a gobernar las provincias de ultramar se deriva históricamente del título de conquista, la Constitución de Apatzingán declara que el único titular de la soberanía nacional es el pueblo y que ninguna nación tiene derecho para impedir a otra el libre uso de su soberanía. El título de conquista no puede legitimar los actos de la fuerza. El pueblo que lo intente debe ser obligado por las armas a respetar el Derecho Convencional de las Naciones, esto es, el Derecho Internacional (artículo 9)¹⁰⁸.

f) Forma de gobierno y división de poderes. La Constitución gaditana establece que la nación española es libre e independiente y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona, pero admite el gobierno monárquico “moderado”; en cambio la Constitución de Apatzingán señala que la potestad de hacer leyes reside en las cortes y en el rey, el Decreto de Apatzingán establece que, si tres son los atributos de la soberanía, tres deben ser los poderes para ejercerla: legislativo, ejecutivo y judicial, y agrega que dichos poderes no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación (artículo 12).

La parte relativa a la forma de gobierno de la Constitución de Apatzingán fue inspirada y apoyada, en términos generales, por Morelos. A pesar de haber perdido el poder ejecutivo y el grado de comandante supremo del ejército nacional, hizo triunfar en lo político su línea republicana. La Ley Fundamental expedida por el Congreso de Anáhuac, así fuera de carácter provisional, asume tal forma de gobierno. Hizo triunfar también los principios de soberanía, autodeterminación, no intervención, división de poderes y ciudadanía.

Sin embargo, al interior del Congreso de Apatzingán existieron grandes diferencias entre los diputados que, como Morelos, eran partidarios de poderes fuertes, pero equilibrados entre sí, y la mayoría, que se pronunció no sólo por el predominio de la asamblea parlamentaria, en desdoro del ejecutivo y el judicial, sino inclusive por un franco despotismo

¹⁰⁶ Ídem.

¹⁰⁷ Ídem.

¹⁰⁸ Ídem.

parlamentario. Las autoridades supremas se dividen en tres poderes, el primero de los cuales es el “cuerpo representativo de la soberanía del pueblo” compuesto por una sola cámara con el nombre de Supremo Congreso. Los otros dos poderes, sin poderes, asumen también la forma de corporaciones y llevan los nombres de Supremo Gobierno y Supremo Tribunal de Justicia. Estos tres cuerpos deben residir en un mismo lugar, determinado por el Congreso.

Para centrarnos en la materia del presente trabajo señalaremos que al Poder Judicial se le confirió las funciones de aplicar las leyes a casos concretos y se dividía en un Supremo Tribunal de Justicia, en juzgados inferiores y en un tribunal de residencia. En cuanto al primero, según lo dispuesto por los artículos 181 y 184 se integraría por cinco miembros, dos fiscales letrados y los secretarios respectivos; siendo la duración del encargo de los cinco integrantes del tribunal de tres años, sin posibilidad de reelección¹⁰⁹.

La elección de los integrantes del tribunal lo realizaría el supremo congreso, de conformidad con el procedimiento establecido en los artículos 151, 152, 153, 154, 156 y 157 de la Constitución. Ningún individuo del Supremo Tribunal de Justicia podría ser reelecto hasta pasado un trienio después de su comisión, y para que pudieran reelegirse los fiscales y secretarios han de pasar cuatro años después de cumplido su tiempo (artículo 189)¹¹⁰.

Para evitar el nepotismo y posterior conformación de una élite el artículo 192 de la Constitución prohibía expresamente que en el Supremo Tribunal de Justicia concurrieran dos, o más parientes, que lo sean desde el primero hasta el cuarto grado: comprendiéndose en esta prohibición los fiscales y secretarios.

Los fiscales y secretarios eran designados también por el supremo congreso (poder legislativo), pero a diferencia de los cinco integrantes del Supremo Tribunal, debía mediar propuesta del supremo gobierno (poder ejecutivo)¹¹¹.

Los artículos del 196 al 204 de la Constitución fijaron la competencia del Supremo Tribunal de Justicia, entre las que destacan el conocimiento en segunda y tercera instancia de los asuntos civiles o criminales y de los recursos de fuerza de los tribunales eclesiásticos.

Los jueces inferiores, según lo establecido por el artículo 205 del texto constitucional, se dividían en jueces nacionales de partido y tenientes de justicia, eran designados por el supremo gobierno a propuesta de los intendentes de provincia, por un periodo de tres años. Los jueces de partido designaban para las poblaciones donde fuera necesario a los tenientes de justicia.

¹⁰⁹ Ver Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío, *op.cit.*, p. 112.

¹¹⁰ Ver Manuel Dublan y José María Lozano, *op.cit.*, p. 446.

¹¹¹ Ver contenido de los artículos 158 y 188 de la Constitución de Apatzingán, en Manuel Dublan y José María Lozano, *Ibíd.*, pp. 444 y 446.

Estos jueces inferiores conocerían de los asuntos civiles o criminales en primera instancia, en términos del Reglamento que posteriormente se emitiera¹¹².

Cabe señalar que el Congreso proyectó rescatar la parte positiva de la legislación indiana, desechando la negativa, es decir, se propuso actualizarla y superarla en lo posible, así como simplificar sus disposiciones y penalizar claramente a sus infractores. Mientras tanto, debía regir íntegramente la legislación indiana¹¹³. También se establece un tribunal especial, llamado de residencia, para conocer de los juicios contra los integrantes de cualquiera de los tres poderes, es decir, para seguirles juicio político. Ese tribunal de residencia se integraba por siete jueces nombrados por el Congreso, dicho tribunal debía nombrar a su propio presidente, renovarse cada dos años, y sus magistrados no podían ser reelectos sino pasados dos años (artículos 212 a 231)¹¹⁴.

Los poderes constituidos en términos de la Constitución de Apatzingán funcionaron de manera intermitente y cambiaron continuamente de residencia, conforme las circunstancias lo exigieron para resguardarse de las tropas reales comandadas por Calleja. Por lo que respecta al Supremo Tribunal, Víctor Gayol¹¹⁵ señala que tardó más de cuatro meses en instalarse y una vez integrado con la mayoría de los miembros, registra algunas sesiones dispersas en Santiago Ario, en Uruapan, y posiblemente en Puruarán, Huetamo y Tlalchapa, de donde tiene que partir el 20 de octubre de 1815 escoltado por Morelos. Fue en esa huida al Estado de Puebla, donde Morelos cayó prisionero en Temazcala el 5 de noviembre de 1815, en su intento de continuar el resguardo de los poderes de la nación. Días después fueron alcanzados por Vicente Guerrero quien los escolta hasta Tehuacán, Puebla, pero en ese sitio su preocupación más importante, antes que reasumir sus funciones, fue tratar de salvar la vida de Morelos, por ello se dieron a la tarea de restablecer la comunicación con Calleja, así se advierte de una carta donde se abogaba por el *“siervo de la nación”*, redactada por Carlos María de Bustamante, por parte del supremo gobierno y suscrita por José María Ponce de León, como presidente del Supremo Tribunal. Finalmente el congreso fue disuelto como el resto de los poderes, el 15 de diciembre de 1815.

A pesar de la disolución de los poderes en Tehuacán, con base en la Constitución de Apatzingán siguió en funciones hasta principios de 1816 una Junta subalterna con facultades de administración de justicia para todo el occidente y norte del territorio, nombrada por el Congreso antes de salir de Tlalchapa. Esa Junta se asentó en Teretán y tenía la obligación de informar sobre sus resoluciones al Congreso. Esa Junta fue sustituida por otra que se instaló en el fortín de Jaujilla hasta 1818¹¹⁶.

¹¹² Ibídem, pp. 447 y 448.

¹¹³ José Herrera Peña, op.cit., p. 168.

¹¹⁴ Manuel Dublan y José María Lozano, op.cit., pp. 448 y 450.

¹¹⁵ Ver Gayol, Víctor, op.cit., pp. 109-118.

¹¹⁶ Ibídem., p. 119.

1.5. Los años aciagos de la lucha de independencia y la desorganización judicial.

Como se ha indicado, los insurgentes no tuvieron la oportunidad de establecer en forma regular y permanente la organización judicial propuesta en la Constitución de Apatzingán; pero, tampoco los representantes de la corona española en el gobierno de la Nueva España en esos años de enfrentamientos constantes que van de 1810 a 1820 pudieron brindar la atención que requería la organización de los tribunales, en términos de lo instruido desde la metrópoli. Lo poco que se aplicó, en el ámbito de la justicia, se vio eclipsado por los acontecimientos de la guerra¹¹⁷.

Con la derogación de la Constitución de Cádiz por parte de Fernando VII, a su regreso al trono en 1814, los magistrados de la Audiencia territorial buscaron restaurar el régimen de competencia de ese órgano de conformidad con las leyes vigentes en 1808, pero el Jefe Político Calleja se encontraba ocupado en la lucha contra Morelos y dejó pendiente la solución para la organización judicial, sin embargo hasta diciembre de 1814 la Audiencia dejó de ser llamada territorial, para denominarse como antaño Real Audiencia y se reinstaló el derecho del real acuerdo¹¹⁸.

Un año más tarde, hacia finales de 1815, la Audiencia procedió a la reinstalación de todos los juzgados especiales que habían sido suprimidos por la Constitución gaditana. Sin embargo, resultó imposible que funcionaran los tribunales con la antigua organización. Uno de los factores por los que resultaba difícil el funcionamiento del sistema judicial fue la insuficiencia de fondos, toda vez que éstos se utilizaban con preeminencia para hacer frente a la situación de guerra. No existía dinero para pagar los sueldos de los jueces ni de otros oficiales judiciales. Además, el Jefe Político le apostaba más a la acción militar que a los recursos judiciales para terminar con la revolución. En consecuencia, Calleja incrementó su mano dura contra los insurgentes que caían prisioneros, aplicando procedimientos sumarios y fusilándolos sin hacer distinción de fueros y privilegios¹¹⁹.

1.6. La creación temprana de la Secretaría de Justicia previa a la restauración del Poder Judicial

Las secretarías o ministerios de justicia están considerados en la mayoría de los países de las distintas familias jurídicas, pero singularmente en México, como lo señala el investigador Omar Guerrero, en forma paradójica, fue enjuiciada como dependencia que subvertía la división de poderes, ponía en riesgo la buena marcha del estado de derecho y era una fuente de perversión de la justicia, motivo por el cual se extinguió y se vedó el camino de su resurrección¹²⁰.

¹¹⁷ *Ibíd.*, p. 123-124.

¹¹⁸ *Ibíd.*, p. 125.

¹¹⁹ *Ibíd.*, pp. 126-129.

¹²⁰ Omar Guerrero, *La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, p. 1.

Durante gran parte de mi vida profesional he tenido la oportunidad de convivir en forma cercana con un importante número de juzgadores, magistrados y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y jamás escuche algún pronunciamiento favorable hacia la Secretaría de Justicia, por el contrario, con base en una información superficial de la institución, o de algunos lugares comunes que la doctrina reproduce sobre las funciones de la referida dependencia, los miembros del poder judicial de todos los niveles han adoptado posturas radicales contrarias a dicha Secretaría que sin temor a equivocarme podría afirmar que la han satanizado.

Pero, ese error lo comenten no solo los miembros del Poder Judicial, sino incluso, en los cónclaves académicos y científicos, persiste la idea de que la Secretaría de Justicia detenta un concepto refractarios a la sana separación de poderes y que puede ser un ingrediente más de la fortificación del Ejecutivo ante los otros poderes. Igualmente, persiste la creencia de que estando vigente sirvió de canal para la trasmisión de consignas al Poder Judicial durante las dictaduras porfiriana y huertista. Ambas percepciones convergen en el mismo punto: descalificación de la historia y porvenir de la Secretaría de Justicia. Estas apreciaciones, apegadas probablemente a la verdad, no están sustentadas, como señala el investigador Omar Guerrero, ni en estudios ni investigaciones que documenten los fundamentos de que puedan partir¹²¹.

En los países democráticos, desde finales del siglo XVIII, la administración de justicia se había elevado a una categoría singular, pues desprendida de las viejas tradiciones absolutistas, la ilustración y las franquicias políticas producidas por la Revolución francesa, la situación en el centro de un nuevo derecho que se relacionaba con la protección de la ciudadanía y las libertades individuales. Esta pretensión materializó en uno de los cinco deberes primigenios del estado de derecho y como la responsabilidad peculiar de un Ministerio¹²². Ideas como la comentada estaban vigentes y se cultivaban en México desde inicios del siglo XIX, de modo que fue natural que el Estado naciente asumiera como deberes propios el cuidado de la salud y el fomento de la educación, así como la administración de asentamientos humanos y la promoción de la cultura, las bellas artes y la economía, que parcialmente fueron recogidos como ramos administrativos a cargo de la Secretaría de Justicia¹²³.

Lo anterior explica la razón de que sin haber transcurrido dos meses de la consumación de la independencia, en el Reglamento para el gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal de 8 de noviembre de 1821, se haya previsto la constitución de la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos, con objeto de atender, con base en la centenaria tradición española, los ramos de justicia y patronato, además del cuidado del ejercicio de la medicina y la administración del personal del palacio imperial; no se menciona las referencias a gracia, que tampoco son conferidas a ninguna otra Secretaría. La

¹²¹ Ídem.

¹²² Omar Guerrero, op.cit., p. 52

¹²³ Ibídem, p. 53

referida Secretaría tenía a su cargo los siguientes deberes públicos: I. Todos los negocios de los consejos que haya, tribunales supremos, jueces y demás autoridades civiles del reino; cuyas consultas de pleitos, causas y demás debían despacharse por ella, como también las plazas de todos los individuos de que se compongan, incluyendo a los escribanos de todas las clases; II. Los asuntos eclesiásticos, la presentación de los arzobispados, obispados, canonjías, curatos, beneficios y demás empleos de este vasto ramo; III. Lo perteneciente a todas las religiones seculares y regulares, incluida la provisión de empleos y definiciones de sus capítulos; IV. Todo lo correspondiente a las tres juntas supremas que debe haber de cirugía, medicina y farmacia, de todo lo relativo a la albeitería, y los empleados de éstos vocales y sus subalternos; V. Todos los empleados de la servidumbre general del palacio imperial, tanto eclesiástico como secular, incluso el juez privativo que deben tener estos individuos: sus asuntos de todas clases y la provisión de todos sus empleos.

La Secretaría de Justicia fue una de las dependencias de la administración pública mexicana que más tempranamente configuró la índole especial de su naturaleza organizativa. Esto se debió, como lo apuntamos, al largo proceso de formación de sus tres ramos primigenios del patronato, gracia y justicia, dentro de la tradición hispánica e hispanoamericana y el nacimiento de la dependencia precedió a la propuesta de una organización completa del Poder Judicial que se dio sólo hasta 1836.

1.7. El Acta Constitutiva de la Nación Mexicana y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

1.7.1. Contexto histórico y disposiciones precedentes a la Constitución Federal de 1824.

La Constitución de Cádiz fue restablecida en todo el imperio español como consecuencia del levantamiento del coronel Rafael Riego en la región de Andalucía, y así en mayo de 1820 se juró nuevamente dicho texto fundamental en la Nueva España. El mero restablecimiento del régimen constitucional gaditano generó posiciones contradictorias entre la élite de peninsulares y criollos, de ahí que se explique la adhesión de algunos grupos de esa oligarquía al proyecto encabezado por Agustín de Iturbide, con la que se facilitarían la conclusión del movimiento armado iniciado en 1810. Para la Iglesia el citado régimen supuso la amenaza a sus fueros y privilegios tradicionales y la posibilidad de que emanara una legislación de corte anticlerical¹²⁴.

En el mismo mes en que fue jurada la Constitución gaditana comenzó a reunirse en la casa de los oratorios de México, conocida como la Profesa, un grupo de personas inconformes con la restauración constitucional y decidido, de ser posible, a impedir su aplicación en México. Entre los asistentes se encontraba el canónigo Matías Monteagudo, el regente de la Real Audiencia, Miguel

¹²⁴ Jaime del Arenal Fenochio, *La Consumación de la Independencia y el Nacimiento del Imperio Mexicano*, en *Gran Historia de México Ilustrada*, t. III, México, ed. Planeta DeAgostini, 2002, p. 123.

Bataller y el ex inquisidor José Tirado, representantes del grupo más conservador de la sociedad, adictos a la monarquía absoluta y quienes tenían el apoyo velado del virrey Apodaca. Su plan consistía en declarar la falta de libertad de Fernando VII para jurar la Constitución, y en consecuencia, facultar al virrey para continuar el gobierno de la Nueva España, en forma independiente al gobierno liberal instalado en España y bajo la vigencia de las leyes de indias, para ejecutar el plan convinieron en la necesidad de contar con el apoyo de un militar de confianza, al que creyeron encontrar en Agustín de Iturbide¹²⁵.

Iturbide como jefe militar había perseguido tenazmente a los insurgentes, sin éxito en el sur y por ello tenía diferencias con el virrey y sus consejeros. Sin embargo, a pocos meses de distancia de la conjura de la Profesa, a principios de 1821, había negociado con Vicente Guerrero para desconocer lo establecido en esa conspiración; luego, aprovechando sus amplios poderes de jefe militar el 24 de febrero de ese mismo año, publicó en Iguala un plan basado en tres garantías: religión, unidad e independencia¹²⁶.

Con base en el artículo 16 del Plan de Iguala se formaría un ejército protector que se denominaría de las tres garantías, para la defensa de las cuales, se sacrificarían, dando la vida del primero al último de sus individuos. Tres artículos más de ese plan dedicados a la conformación del ejército, dan cuenta de la importancia que Iturbide puso para conformar una fuerza militar nacional, que daría pie al primer ejército mexicano, puesto que si bien se formó por algunos soldados de las tropas realistas, en su inmensa mayoría se componía de criollos, mestizos y castas. Ahora reconocían una nueva organización, un solo mando y sobre todo, una nueva bandera que significaba una nueva soberanía: la mexicana¹²⁷.

Los absolutistas se opusieron al jefe del Ejército Trigarante. El virrey Apodaca se consideró traicionado por Iturbide y confió la defensa militar del virreinato al jefe militar de origen español Liñán, pero el movimiento encabezado por Iturbide había cobrado demasiada fuerza, y en menos de siete meses el ejército realista se desintegró casi por completo. El 2 de agosto, Iturbide entró triunfante en Puebla, y al día siguiente Juan de O'Donojú, último virrey, llegó a la Nueva España y fue interceptado en Córdoba, Veracruz. Se entrevistó con Iturbide el 24 de agosto y ambos celebraron un tratado que ponía fin a la dependencia de España y declaraba la adopción de un gobierno monárquico constitucionalmente moderado, encabezado por Fernando VII o un príncipe español. El 27 de septiembre de 1821 Iturbide entró en la ciudad de México al frente del Ejército Trigarante¹²⁸.

¹²⁵ *Ibidem.*, pp. 125-126.

¹²⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Federalismo*, serie Grandes temas del Constitucionalismo Mexicano, México, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, p. 42

¹²⁷ Jaime del Arenal Fenochio, *op.cit.*, pp. 130-131.

¹²⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op.cit.*, p. 42.

El artículo 15 del Plan de Iguala disponía que todos los ramos del Estado y empleados públicos subsistirían como en el día, y solo serían removidos los que se opusieran al plan, y sustituidos por los que más se distinguen en su adhesión, virtud y mérito¹²⁹. Por su parte el artículo 12 de los Tratados de Córdoba de 14 de agosto de 1821, señalaba que, independizado el país, e instalada la Junta Provisional, gobernará interinamente conforme a las leyes vigentes, en todo lo que contrariasen al Plan de Iguala, y mientras las Cortes formen la Constitución del Estado¹³⁰. Con base en esos preceptos, asumió el poder la Junta Provisional de Gobierno, y dispuso en Decreto de 5 de octubre de 1821 que se habilitaba y confirmaba interinamente a todas las autoridades coloniales. Esa circunstancia posibilitó, como lo señala el maestro Soberanes Fernández¹³¹, que a partir de esa fecha, continuaran administrando la justicia superior, en la naciente nación, las audiencias de México y Guadalajara, al tenor de lo dispuesto en el Reglamento de Audiencias y Juzgados de Primera Instancia, promulgado por las Cortes de Cádiz el 9 de octubre de 1812.

El Congreso Constituyente por Decreto de 26 de febrero de 1822, también confirmó la vigencia de las instituciones coloniales, entre las que se incluía a todos los tribunales y organizaciones judiciales establecidas, con carácter de interno, para que continuasen administrando justicia según las leyes vigentes¹³².

1.7.1.1. La regulación del Poder Judicial en el Primer Imperio

El 18 de diciembre de 1822, la Junta Nacional Instituyente, en sustitución del Congreso Constituyente, aprobó el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano¹³³, el cual previno en sus artículos 78 a 80 la creación de un Supremo Tribunal de Justicia, y aunque se llegó a erigir y a nombrarse magistrados, muy poco permanecieron en sus funciones ya que Iturbide abdicó el día 19 de marzo del año recientemente citado y el Congreso Constituyente que había sido reinstalado el 17 de ese mismo mes, anuló dicho Reglamento¹³⁴.

La falta de instalación del Supremo Tribunal previsto en la Sección Quinta del Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano, pudo soportarse debido a que las Audiencias de México y Guadalajara continuaban sus funciones, con base en el Reglamento de Audiencias y Juzgados de Primera Instancia, dado por las Cortes de Cádiz el 9 de octubre de 1812, e incluso con base en el artículo 79 del Reglamento Político Provisional de referencia, se establecía la posibilidad de una

¹²⁹ Tena Ramírez, Felipe, op.cit., p. 115.

¹³⁰ *Ibidem.*, p. 118.

¹³¹ Soberanes Fernández, José Luis, Sobre el Origen de la Suprema Corte de... op.cit., p. 45.

¹³² *Ibidem.*, p. 45.

¹³³ Ver Tena Ramírez, Felipe, op.cit., pp. 125-144.

¹³⁴ *Ibidem.*, p. 46.

coexistencia de las Audiencias y el Supremo Tribunal, al otorgarse a éste la facultad de dirimir las competencias de las Audiencias territoriales¹³⁵.

La justicia debía administrarse a nombre del Emperador y se dejan subsistentes los fueros militar, eclesiástico, así como los de hacienda y minería que procederán según sus ordenanzas y leyes respectivas. Los Consulados de Comercio sólo podrían ejercer el oficio de jueces conciliadores en asuntos mercantiles o bien de árbitros. En los juicios civiles particulares y en los criminales por delitos comunes, los militares y eclesiásticos serían juzgados por sus respectivos jueces¹³⁶.

Se establece en dicho Reglamento imperial que para ser juez o magistrado, se requiere: a) ser ciudadano del imperio; b) tener treinta años de edad; c) ser casado o viudo; d) no haber sido condenado por delito alguno; e) gozar de buena reputación, luces e integridad para administrar justicia; f) jurar ser fieles al Emperador, observar las leyes y administrar recta y pronta justicia. El maestro Cruz Barney¹³⁷ observa sobre los requisitos descritos que no se requería ser abogado para acceder al cargo de juez o magistrado, por nuestra parte nos llama la atención también que era necesario estar casado o viudo, de ahí que se excluyera a los divorciados y a los solteros.

Jueces y magistrados no podían ser suspendidos en sus cargos, sino por acusación probada, la separación del cargo sólo se podía presentar mediante sentencia que cause ejecutoria. Los alcaldes, jueces de letras y Audiencias territoriales continuaban en sus funciones, como lo hemos señalado en párrafos precedentes, para asegurar la pronta y fácil administración de justicia, pudiendo el Gobierno establecer las audiencias nuevas que considerase pertinentes, así como nombrar a los jueces y alcaldes necesarios¹³⁸.

El procedimiento de nombramiento de los miembros del Tribunal Supremo se omite, pero llama la atención que sobre los jueces se establece que serán designados por el emperador, a propuesta del Consejo de Estado, según dispone el artículo treinta; sobre el particular Francisco Wiechers Veloz¹³⁹, señala que la forma de designación de los integrantes del Tribunal Supremo fue motivo de controversia intensa entre el emperador y el Congreso, toda vez que cada uno se arrogaba para sí el derecho de designar a los magistrados. El órgano colegiado sostenía que la facultad era suya, con fundamento en la disposición contenida en el artículo 131, fracción 9ª de la Constitución gaditana, según la cual las Cortes tenían la facultad de crear y suprimir las plazas de los tribunales; por su parte, el emperador y sus seguidores en el congreso, alegaban que era facultad del emperador el nombramiento, basándose en el artículo 171, fracción 4ª del propio

¹³⁵ *Ibidem*, p. 140

¹³⁶ Véase Oscar Cruz Barney, *El Poder Judicial en la evolución constitucional de México*, en *Jurídica* número 33 Anuario Jurídico del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, 2003, p. 244.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 245.

¹³⁸ *Ídem*.

¹³⁹ Francisco Wiechers Veloz, Francisco, *Origen del Poder Judicial en el Primer Imperio Mexicano*, en *Historia de la Justicia en México, siglos XIX y XX*, tomo II, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, pp. 976 y 984.

texto constitucional expedido en Cádiz que establecía la facultad del rey para nombrar a los magistrados de todos los tribunales civiles y criminales a propuesta del Consejo de Estado.

José Barragán¹⁴⁰ describe el procedimiento de aprobación del Apéndice al Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, aprobado el 19 de diciembre de 1822 e identificado como “la ley eficaz para castigar a los sediciosos y conspiradores”, con una implicación de suspensión de garantías de seguridad personal y libertad, pero donde la Junta Nacional Instituyente, hace referencia un acuerdo sobre la designación de los integrantes del Tribunal Supremo en los términos textuales siguientes:

Habiendo acordado el extinto congreso en la sesión del 25 de octubre último, que el Emperador nombre a los magistrados que han de componer el supremo tribunal de justicia; y siendo indispensable este requisito para la práctica de esta ley, la Junta ratifica el citado acuerdo”. El maestro Barragán señala que para la fecha del supuesto acuerdo del congreso que ratifica la junta, el órgano colegiado estaba diezmado y podría sesionar sin quórum por la aprehensión de sus diputados y la huida de otros¹⁴¹.

Sin embargo, con base en el acuerdo ratificado por la Junta Nacional Instituyente en el Apéndice al Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 19 de diciembre de 1822, Iturbide realiza los nombramientos en forma apresurada y los remite a la Junta el 4 de enero de 1823 para que declare el número de magistrados que correspondía a cada Audiencia.

El Capítulo Segundo del Reglamento Político Provisional del Imperio trata del Supremo Tribunal de Justicia, mismo que tenía su residencia en la capital del imperio, integrado por nueve ministros. Se establece un requisito adicional a los señalados para ser juez o magistrado que consiste en gozar de una renta anual de seis mil pesos. El Supremo Tribunal se regía también en sus determinaciones por la Ley de 9 de octubre de 1812, teniendo además competencia para: a) dirimir las competencias de las audiencias territoriales; b) juzgar a los secretarios de estado y del despacho en los casos de responsabilidad iniciados por queja de parte; c) conocer de las causas de suspensión y separación de los consejeros de estado y de los magistrados de las audiencias territoriales; d) juzgar las causas criminales de los secretarios de estado y el despacho, de los consejeros de estado y de los magistrados de las audiencias territoriales, cuyo proceso debía ser instruido por el jefe político más inmediato y remitido al Supremo Tribunal; e) conocer de las causas criminales y civiles de los individuos del poder legislativo y con suplicación al mismo Tribunal; f) conocer de la residencia de todo funcionario público sujeto a ella por las leyes; g) conocer de los asuntos contenciosos del patronato imperial; h) conocer de los recursos de fuerza de los tribunales eclesiásticos superiores de la corte; i) conocer de los recursos de nulidad interpuestos contra sentencias pronunciadas en última instancia; j) oír las dudas de los demás tribunales sobre la inteligencia genuina de alguna ley, consultando al Emperador con los fundamentos de que nazcan, para provocar la declaración del poder legislativo; k) examinar las

¹⁴⁰ Véase José Barragán Barragán, *Introducción al Federalismo...* op.cit., pp. 152-153.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 154

listas que remitan las audiencias territoriales para promover la pronta administración de justicia, pasando copias de ellas al gobierno con las observaciones que estime convenientes y disponiendo su publicación; l) conocer de los casos de arresto ordenados por el Emperador. Para juzgar a los magistrados del propio Supremo Tribunal, las quejas se presentaban ante el Emperador quién convocaba a un tribunal especial, integrado por el letrado mayor de edad que hubiere en el cuerpo legislativo, en el Consejo de Estado, el Regente o decano de la Audiencia de México, del Rector del Colegio de Abogados y del letrado de más edad que hubiere en las diputaciones provinciales, o en su falta, del catedrático jubilado o profesor de derecho más antiguo de la Universidad que no fuere eclesiástico¹⁴².

Por decreto de 8 de abril de 1823 se declararon nulos todos los actos emanados del Poder Ejecutivo desde el 19 de mayo de 1823, incluía la elección de Iturbide como emperador¹⁴³. Lo anterior implicó el cese del Supremo Tribunal el 22 de abril de 1823, al haber sido anulada la designación de los miembros que hiciera Iturbide, y al no proveerse nombramiento de sucesores. Sin embargo, el Congreso Constituyente, por Decreto de 23 de junio de 1823, estableció con carácter provisional el Supremo Tribunal de Justicia, para suplir la vieja Audiencia territorial de raigambre virreinal. Este tribunal se integraba de 13 ministros, los cuales conformaban tres salas, la primera con tres ministros y las otras dos con cinco cada una. Además un fiscal que sería de las tres salas. El nombramiento de todos estos funcionarios lo haría el Congreso, con base en una lista que le remitiría el Ejecutivo conteniendo el nombre de las personas que considerase idóneas. Finalmente, se ordenaba al mismo Ejecutivo que formulase un proyecto de Reglamento para ser sometido a la consideración del Congreso. Este Tribunal, a diferencia del instaurado en los últimos días del imperio de Iturbide, no llegó a erigirse¹⁴⁴.

1.7.1.2. El Poder Judicial en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana

Con fecha 31 de enero de 1824 se promulgó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana que en concepto de Miguel de la Madrid¹⁴⁵ es una constitución condensada, puesto que establece las bases principales de la organización política del Estado mexicano, se señala el territorio, se reafirma la independencia, se declara que la soberanía reside en la nación, sigue estableciendo la religión católica como única, y en su artículo 5º dispone que adopta la forma de gobierno republicana, representativa, popular y federal. Asimismo, enumera en el artículo 7º los Estados miembros de la Federación, contiene disposiciones especiales sobre la división tripartita clásica de

¹⁴² Véase Felipe Tena Ramírez, *op.cit.*, pp. 140 y 141; asimismo, consúltese un resumen de las funciones del Supremo Tribunal imperial en Oscar Cruz Barney, *El Poder Judicial en la evolución constitucional...* *op.cit.*, p. 246.

¹⁴³ Cfr. Francisco Wiechers Veloz, *op.cit.*, p. 985

¹⁴⁴ Felipe Tena Ramírez, *op.cit.*, p. 46.

¹⁴⁵ Miguel de la Madrid Hurtado, *op.cit.*, p. 141.

división de poderes, y establece las bases fundamentales para el gobierno interior de los Estados¹⁴⁶.

De especial relevancia para la organización judicial resulta el contenido de los artículos 9º, 18 y 23 del Acta Constitutiva, toda vez que el primero de dichos preceptos consigna la división de poderes del Estado, dentro de los que señala, desde luego, al Poder Judicial¹⁴⁷; en el artículo 18 se establece que el ejercicio de éste poder del Estado se deposita en una Suprema Corte y en los tribunales que se establecerán en cada Estado¹⁴⁸, y finalmente, el artículo 23 precisa que el Poder Judicial de cada Estado, se ejercerá por los tribunales que establezca su Constitución¹⁴⁹.

1.7.2. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

El 1º de abril de 1824 inició el Congreso Constituyente a discutir el proyecto de Constitución que con modificaciones fue aprobado el día 3 de octubre del mismo año con el título de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, firmada el día 4 y publicada al siguiente por el Ejecutivo con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos¹⁵⁰. El cambio de denominación del texto fundamental que hizo el Ejecutivo fue muy afortunado, toda vez que refleja una de las características esenciales de la organización política que surgía del nuevo modelo postulado en el instrumento.

En opinión de Emilio Rabasa¹⁵¹, la república y la federación fueron las dos más grandes aportaciones del Congreso Constituyente de 1824 a nuestra historia política. Con la instauración de la república los constituyentes cumplieron su compromiso con el pensamiento liberal más avanzado de su tiempo; con la federación, adelantaron a la nación que surgía, varios años en la historia de las organizaciones políticas modernas. Otro legado de gran valía del Constituyente de 1824 fue el concepto de soberanía que se atribuyó a la nación. Así revisando su obra excelsa se identifican, además de los principios señalados, variados, novedosos y revolucionarios fundamentos, sin que sea demérito que los hubieran tomado de otras latitudes geográficas y de distintos sistemas políticos. Lo importante, señala el propio Rabasa es que los constituyentes tuvieron la decisión de aceptar e imponer lo más adelantado de la época y terminar con todo tipo de autocracia, monárquica o republicana¹⁵².

¹⁴⁶ Felipe Tena Ramírez, op.cit., pp. 693-697.

¹⁴⁷ *Ibidem.*, p. 694.

¹⁴⁸ *Ibidem.*, p. 696.

¹⁴⁹ *Ídem.*

¹⁵⁰ Felipe Tena Ramírez, op.cit., p. 153.

¹⁵¹ Emilio Rabasa O., *Historia de las Constituciones...* op.cit., p. 25.

¹⁵² *Ídem.*

El texto de la Constitución consta de ocho títulos enunciados con números romanos, contiene 171 artículos¹⁵³ y establecía, entre otros esenciales temas, los siguientes: a) Se adopta como forma de gobierno la de una república democrática, representativa y federal; b) la división del poder supremo de la federación en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; c) el Poder Ejecutivo se depositaría en el presidente, electo por periodos de cuatro años, y cuyas faltas serían suplidas por el vicepresidente. El sistema de elección de los titulares del Ejecutivo sería indirecto por conducto de las legislaturas de los Estados; d) el Poder Legislativo estaría depositado en dos cámaras: la de Senadores y la de Diputados. Los diputados serían electos a razón de un diputado por cada 80 mil habitantes, los Senadores serían electos dos por cada Estado miembro de la federación, cuya legislaturas harían la elección; e) El Poder Judicial se depositaba en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito. Los magistrados de la Suprema Corte eran inamovibles y electos por las legislaturas de los Estados. Los magistrados de circuito y los jueces de distrito eran nombrados por el Ejecutivo a propuesta en terna de la Suprema Corte; f) No incorporó por separado un capítulo de derechos fundamentales, aunque éstos quedaron regulados en forma dispersa en el texto constitucional; g) Continuó la intolerancia religiosa; h) Se incorporó la libertad de imprenta; i) se delimitó el territorio de la nación; j) Se estableció un Consejo de Gobierno, formado por la mitad de los senadores y presidido por el vicepresidente, con funciones consultivas y de control constitucional por la vía política. La doctrina más autorizada¹⁵⁴ identifica como uno de los principales problemas de la Constitución de 1824 el sistema de elección del presidente y del vicepresidente, ya que el primero sería el que lograra reunir la mayoría absoluta de votos de las legislaturas y el vicepresidente sería quién le siguiera en sufragios. El hecho de que el vicepresidente fuera el adversario derrotado políticamente trajo consigo divisiones políticas y constantes pronunciamientos en contra del presidente, lo que desprestigió y debilitó al sistema federal, preparando el camino al régimen centralista.

1.7.2.1. El Poder Judicial en la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

Para retomar el tema de nuestra investigación analizaremos los aspectos centrales de la organización judicial en ese primer texto fundamental del México independiente. Sobre el particular debe mencionarse que el título V regula la organización y funciones del Poder Judicial de la Federación¹⁵⁵ y dentro de dicho apartado se indica que el Poder Judicial de la Federación residirá en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito, y en los juzgados de distrito (artículo 123)¹⁵⁶.

¹⁵³ Manuel Dublan y José María Lozano, op.cit., pp. 719-737.

¹⁵⁴ Cfr. Oscar Cruz Barney, op.cit., p. 648.

¹⁵⁵ Manuel Dublan y José María Lozano, op.cit., p. 732 y ss.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 732

En un extraordinario estudio sobre el Poder Judicial en la Constitución Federal de 1824, el maestro Héctor Fix Zamudio¹⁵⁷, sostiene que los antecedentes inmediatos de la organización judicial en el texto fundamental de referencia pueden clasificarse en tres sectores: a) la tradición del virreinato, especialmente por lo que se refiere a las Audiencias de México y Guadalajara, algunos tribunales especializados y, en última instancia, el Consejo de Indias; b) la regulación sobre el Tribunal Superior de Justicia, las Audiencias Territoriales, los jueces de letras y los alcaldes en la carta española de 1812, y c) la Ley de Organización Judicial de Estados Unidos de 1787, puesto que sin entender de manera suficiente al sistema norteamericano, se adoptó la terminología establecida en la Constitución Federal de 1787 y dicho ordenamiento reglamentario con relación al Poder Judicial Federal.

Por lo que respecta a las instituciones judiciales incorporadas en la Constitución de 1824 de raigambre virreinal, podría identificarse además de la estructura jerarquizada, los medios de impugnación ante los tribunales superiores, en segunda y tercera instancia, así como la permanencia de algunos tribunales especiales como los militares y eclesiásticos. La Constitución española de Cádiz de 1812, fue tomada como modelo por estar vigente en el momento del proceso de discusión de la nueva Constitución Federal de 1824, como por la circunstancia de que algunos miembros del Poder Constituyente habían participado en las Cortes de Cádiz, eso explica, en concepto de Fix Zamudio¹⁵⁸, que varios preceptos de la carta fundamental española se incorporaron a la Federal de 1824, entre ellos algunos relativos al Poder Judicial. La influencia del derecho público estadounidense también estuvo presente en la discusión del constituyente de 1824, como lo demuestra desde la denominación de nuestro país, que todavía conserva, de Estados Unidos Mexicanos. Por lo que respecta a la organización y funciones del Poder Judicial, particularmente en el ámbito federal, se inspiró en algunos aspectos esenciales del régimen norteamericano, si se toma en cuenta, por una parte, la denominación de los tribunales federales de acuerdo con el artículo 123 de nuestra ley fundamental de 1824, ya que se adoptó la nomenclatura de Corte Suprema de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito, que es la que se confirió al Poder Judicial Federal en la Ley Orgánica Judicial de Estados Unidos de 1789, que era muy diversa a la organización judicial establecida por la Constitución española.

Por otra parte, influyó también el derecho público norteamericano en el establecimiento de la *doble jurisdicción*, que no se contemplaba en la Constitución española, ya que en esta última había una cierta descentralización de carácter provincial, pero no se distinguía de manera precisa entre los tribunales centrales y los de la periferia, como sí se estableció claramente en la de Estados Unidos. Efectivamente, en el derecho constitucional norteamericano existe una clara distinción entre la organización y funcionamiento de los tribunales federales y los de los estados,

¹⁵⁷ Cfr. Héctor Fix Zamudio, *El Poder Judicial en la Constitución Federal de 1824*, en la obra colectiva *Examen Retrospectivo del Sistema Constitucional Mexicano a 180 años de la Constitución de 1824* (Coordinadores: Daniel A. Barceló Rojas y Diego Valadés), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005, pp. 121-122.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 123

de manera que estos últimos deciden definitivamente sobre la aplicación de las leyes de carácter local, hasta su última instancia, y sólo pueden llevarse ante los tribunales federales aquellos asuntos en los cuales exista una cuestión de análisis constitucional de los citados ordenamientos aplicables en los procesos ordinarios. Si bien la Constitución Federal de 1824 estableció claramente la *doble jurisdicción federal y local*, atribuida a tribunales con competencia específica, esta situación se modificó durante la vigencia del artículo 14 de la Constitución Federal de 1857, cuya interpretación desorbitada fue aceptada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en la segunda mitad del siglo XIX, pues si bien dicha carta fundamental, como también la vigente de 1917, regulan una doble jurisdicción puramente formal, el Poder Judicial mexicano se ha centralizado y unificado por conducto del juicio de amparo en materia judicial, que se ha transformado en una casación federal que se concentra actualmente en los tribunales colegiados de circuito¹⁵⁹.

1.7.2.1.1. La Corte Suprema de Justicia, organización y funciones, según el texto de la Constitución.

El maestro José Barragán señala que respecto del título V existió muy poca discusión en el seno del Constituyente, pero el artículo 123 que en el proyecto original correspondía al 115, existió debate sólo por lo que respecta a la voz, *corte*, que no satisfizo a Mier, porque según el Diccionario de la Lengua éste término se usaba para referirse a la cancillería, por ello él prefería se siguiese empleando el de Tribunal Supremo de Justicia. Rejón le contestó que según el mismo Diccionario la voz *corte* también significaba tribunal, y era la que se usaba por las repúblicas nuestras hermanas. Vargas, por su parte, recordó que el término ya había sido consagrado por el *Acta*. El artículo fue aprobado tal cual y pasó a formar el texto definitivo de artículo 123¹⁶⁰.

La Corte Suprema de Justicia se integraba de once ministros distribuidos en tres salas, y de un fiscal, pudiendo el congreso general aumentar o disminuir su número, si lo juzgare conveniente (artículo 124). Los requisitos para ser ministro de la Corte eran estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de las legislaturas de los Estados, tener la edad de treinta y cinco años cumplidos; ser ciudadano natural de la República o nacido en cualquier parte de la América que antes de 1810 dependía de España, y que se ha separado de ella, con tal que tenga la vecindad de cinco años cumplidos en el territorio de la República (artículo 125)¹⁶¹.

El nombramiento de los ministros era perpetuo y solo podían ser removidos de conformidad con lo que señalará la ley (artículo 126). Con esa inamovilidad se pretendía garantizar

¹⁵⁹ *Ibíd*em, pp. 124-125.

¹⁶⁰ Ver José Barragán Barragán, *Introducción al Federalismo*, México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, p. 269.

¹⁶¹ *Ídem*.

la actividad independiente del Poder Judicial¹⁶². Con respecto a la estabilidad o permanencia en el cargo, también existió debate en el Congreso que resume el propio maestro Barragán, en los siguientes términos:

El artículo 117 del proyecto de Constitución decía que *los nombrados en ella serían perpetuos; mientras no den lugar para ser removidos*. Carlos Bustamante, Covarrubias y Morales impugnaron lo de perpetuos porque quitaba a los jueces un estímulo poderoso para obrar bien, cual era el procurarse estimación pública y otros cargos, y siendo perpetuos se hacían flojos y orgullosos, además de que siendo amovibles los miembros de los otros dos poderes no se comprendía por qué los de éste iban a ser perpetuos. Rejón, Cañedo y Becerra, en cambio, lo defendieron en base a la experiencia y porque solo así se llega a adquirir aquellos conocimientos y aquella práctica indispensable para la buena administración de justicia. Se evitaba también, dicen, el que los jueces se prostituyesen por hacer caudales durante su judicatura, o anduviesen procurándose la protección de otras personas. Finalmente Jiménez propuso la adición de *y solo serán removidos con acuerdo a las leyes*, con cuya modificación fue aprobado, siendo con alguna variante el artículo 126 definitivo¹⁶³.

Los artículos 127 a 135¹⁶⁴ regulaban el procedimiento de elección de los ministros, y sustitución en caso de imposibilidad para continuar en el cargo. Según ese procedimiento, la designación la realizarían las legislaturas locales a mayoría absoluta de votos, erigiéndose la Cámara de Diputados federal en colegio electoral, encargado de calificar la elección. La crónica, sobre ese particular dice:

El citado procedimiento fue aprobado sin variación, no obstante que al presentarse para su discusión en la sesión respectiva se recordó las varias tesis que sobre el particular ya se habían invocado, desde los tiempos del primer congreso constituyente y de Iturbide: que fueran nombrados por el ejecutivo, sostenía Lombardo; Bustamante pedía que fuesen elegidos del mismo modo que los del poder legislativo; Mier que fuese por la cámara de diputados a propuesta del ejecutivo; mientras que Rejón y Becerra defendieron el artículo, alegando como principal fundamento el que la Corte Suprema sea independiente del congreso y del presidente, porque así conviene para el buen ejercicio de sus funciones y porque el poder judicial es igual a cada uno de los otros dos, y sea lo que fuere de la cuestión sobre si es un ramo del ejecutivo, lo cierto es que ya el congreso lo declaró distinto de éste¹⁶⁵.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 la Corte Suprema era competente para conocer de:

- a) Las controversias en que fuera parte cualquier entidad federativa;
- b) Lo referente a los contratos y negocios en que el gobierno federal fuera parte;

¹⁶² Joel Carrasco Zúñiga, op.cit., p.66

¹⁶³ José Barragán Barragán, *Introducción al Federalismo...* op.cit., p. 270

¹⁶⁴ Manuel Dublan y José María Lozano, op.cit., pp. 722 y 723.

¹⁶⁵ José Barragán Barragán, José, *Introducción al Federalismo...* pp. 270-271.

- c) Opinar sobre el “pase” o “retención” a letras pontificias;
- d) Conflictos de competencia judicial, entre los tribunales federales, y entre éstos y los de los Estados, y las que se presenten entre los de un Estado y los de otro;
- e) Dictar en última instancia los juicios políticos de responsabilidad en contra del presidente y vicepresidente de la República, gobernadores, secretarios de Estado;
- f) Causas de Almirantazgo;
- g) Ofensas contra la nación;
- h) Delitos de los senadores y diputados federales (previo desafuero) así como de los empleados de Hacienda y del Poder Judicial;
- i) Causas civiles y penales de los agentes diplomáticos y cónsules, y
- j) Infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley.

De conformidad con esta última facultad, contenida en el artículo 137, fracción V, inciso sexto de la Constitución, se establecía la base para un control de la constitucionalidad vía jurisdiccional, pero era necesario que la ley ordinaria regulara el procedimiento, pero al menos, el principio general se contenía en el texto fundamental. Algo similar sucedió con las controversias constitucionales que su base en el texto fundamental existía de antaño, pero la Suprema Corte no podía conocer de ese medio de control constitucional, por la falta de reglamentación y fue hasta que se emitió la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución que reguló el procedimiento, cuando se concretó la posibilidad de promover el citado medio de control en México.

El ilustre jurista Héctor Fix Zamudio¹⁶⁶, sostiene que la disposición contenida en la parte final del inciso sexto, de la fracción V, del mencionado artículo 137 constitucional, se inspiró claramente en el artículo III de la carta federal norteamericana, que conjuntamente con el artículo VI de la misma, fue el origen de la revisión judicial, pero no tuvo aplicación práctica, en primer lugar porque no se dictó la ley reglamentaria a que se refería este precepto fundamental, no obstante que el ministro de Justicia de esa época, Miguel Ramos Arizpe, destacado constituyente de 1824, señaló en su comparecencia ante las Cámaras en 1826, la necesidad de que el Congreso expidiera una ley especial para esta materia, que consideraba de gran importancia, y, además, el alto tribunal tampoco comprendió el alcance de este precepto que le habría permitido decidir sobre la constitucionalidad de las disposiciones legislativas.

El investigador emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México¹⁶⁷, relata que poco se conoce sobre los intentos de otorgarle eficacia a este precepto, pero al menos se tiene constancia de que en 1826 dos magistrados cesantes del Tribunal Superior del Estado de Oaxaca acudieron ante la Corte Suprema de Justicia invocando la citada disposición del párrafo sexto de la fracción V del artículo 137 de la carta federal, en demanda de la declaración de inconstitucionalidad de una ley de dicha entidad federativa que redujo la integración del citado

¹⁶⁶ Fix Zamudio, Héctor, El Poder Judicial en la Constitución Federal de 1824... op.cit., p. 130.

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 131

tribunal superior local. Ante esa situación, la propia Corte Suprema tuvo dudas sobre el alcance de esta disposición y consultó el caso con el Congreso General, de acuerdo con la función interpretativa que le confería el artículo 165 de la citada ley suprema de 1824. El Congreso manifestó que no estaba comprendida dentro de las atribuciones de la Corte Suprema la de conocer de las demandas promovidas contra las legislaturas de los estados por las leyes dictadas por las cámaras locales, con lo que el control de la constitucionalidad, no obstante disposición expresa de la carta federal, quedó sustraída de hecho de la órbita del Poder Judicial Federal.

La realidad constitucional se inclinó por el modelo español, de acuerdo con el cual, la decisión sobre la constitucionalidad de las disposiciones legislativas correspondía al órgano legislativo, es decir, a las Cortes, con apoyo en los artículos 131, fracción primera, 372 y 373 de la Carta de Cádiz de 1812, 38 si se toma en cuenta que entre los años de 1828 y 1830, el Congreso federal (o general como lo calificaba la propia ley suprema de 1824), declaró la inconstitucionalidad, y por tanto la nulidad, de varios ordenamientos expedidos por las legislaturas de las entidades federativas, por considerar que los mismos contradecían a la Constitución Federal¹⁶⁸.

El 15 de marzo de 1825 quedó formalmente instalada la primera Corte Suprema de Justicia, lo que trajo consigo la desaparición de la antigua Audiencia de México, por lo que cada Estado tuvo que crear un tribunal superior, junto con los juzgados de primera instancia. Para la ciudad de México y su distrito judicial, se habían establecido seis juzgados de letras desde la legislación gaditana, sin embargo, con la supresión de la Audiencia, dicha capital se quedó sin tribunal superior, por lo que, las apelaciones y demás recursos ordinarios que se originasen en dichos juzgados capitalinos, deberían ser resueltos por la propia Corte Suprema, mientras no se creara un tribunal de alzada para el Distrito Federal¹⁶⁹.

La Comisión de Justicia del Senado de la República propuso que la Corte Suprema administrara justicia en la capital del naciente país y los tribunales de circuito correspondientes en los territorios federales, con base en esa propuesta, el Congreso de la Unión dispuso, por Decreto de 12 de mayo de 1826, que las salas segunda y tercera del máximo tribunal, conocieran provisionalmente en la segunda y tercera instancia en los juicios civiles y penales pertenecientes no solo al Distrito Federal, sino también a los territorios federales, mientras se expidiesen leyes de administración de justicia para esas circunscripciones¹⁷⁰. Así la Corte tuvo conocimiento en forma directa de asuntos del fuero común, en el ámbito territorial señalado.

1.7.2.1.2. Los Tribunales de Circuito, organización y funciones, según el régimen de la Constitución de 1824.

¹⁶⁸ *Ibíd*em, pp. 132-133

¹⁶⁹ Véase José Luis Soberanes Fernández, *Sobre el Origen de la Suprema Corte...* op.cit., p. 48

¹⁷⁰ *Ibíd*em, p. 49.

Los tribunales de circuito se integraban de un juez letrado, un promotor fiscal, ambos nombrados por el supremo poder ejecutivo, a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia, y de dos asociados según dispongan las leyes (artículo 140)¹⁷¹; dicho juez debía ser ciudadano de la federación, y de edad de treinta años cumplidos (artículo 141)¹⁷². Correspondía a esos tribunales conocer de las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, contrabando, crímenes cometidos en altamar, ofensas contra los Estados Unidos Mexicanos, de las causas de los cónsules, y de las causas civiles cuyo valor pase de quinientos pesos, y en las cuales esté interesada la federación (artículo 142)¹⁷³.

El maestro José Luis Soberanes¹⁷⁴ resalta que los tribunales de circuito eran competentes para conocer en primera instancia aquellos asuntos que debiera conocer la Corte en segunda, y en segunda instancia los que la Corte conociera en tercera, también recibían las informaciones que presentaban los extranjeros que querían naturalizarse mexicanos con el fin de justificar haber cumplido con los requisitos exigidos por la leyes. Los jueces de letras de esos tribunales tenían que hacer visitas a cárceles e informar a la Corte Suprema, semestralmente, las causas pendientes de resolución.

De conformidad con la última parte del artículo 142 del texto constitucional, las leyes de 20 de mayo de 1826¹⁷⁵, y de 22 de mayo de 1834¹⁷⁶, previnieron que los tribunales de circuito serían atendidos por un juez letrado y dos asociados; el primero podría dictar solo los acuerdos de trámite y sustanciación, pero para decretar la prisión así como los interlocutorios en definitiva y resolver cualquier artículo que se suscitase, lo tendría que hacer en compañía de los asociados. Estos asociados eran electos por insaculación dentro de una lista de nueve individuos que era presentada por el juez, el promotor fiscal y tres regidores (artículo 5 de la Ley de 20 de mayo de 1826)¹⁷⁷.

Cada tribunal estaba integrado además, por un promotor fiscal, quién debería ser oído en todo juicio penal y en aquéllos que interesara a la cosa pública y a la nación. Serían nombrados de igual manera que los jueces de letras, es decir, por el Presidente de la República de entre una terna que mandara la Corte Suprema; en sus ausencias menores de tres meses, sería suplido por el comisario general y en su defecto, por el principal empleado federal de Hacienda, pues en las

¹⁷¹ Véase Manuel Dublan Manuel y José María Lozano, op.cit., p. 784.

¹⁷² Ídem.

¹⁷³ Ídem.

¹⁷⁴ Véase José Luis Soberanes Fernández, *Sobre el Origen de la Suprema Corte...* op.cit., p. 55.

¹⁷⁵ Ibídem, pp. 782-793.

¹⁷⁶ Ibídem, tomo II, pp. 695-699.

¹⁷⁷ Ibídem, tomo I, p. 796, una disposición similar sobre la designación de los asociados de los tribunales se especifica en el artículo 9 de la Ley de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito de 22 de mayo de 1824, sobre ese particular véase la misma obra de Dublán, Manuel y José María Lozano, op.cit., tomo II, p. 696.

ausencias superiores a tres meses se tendría que nombrar a un sustituto con las mismas formalidades que el titular¹⁷⁸.

Además en cada tribunal había un escribano nombrado por el gobierno (interinamente lo podía hacer el juez) y ministro ejecutor designado por el juez de letras¹⁷⁹.

La República se dividió en ocho circuitos y al frente de cada uno existía un tribunal de circuito y una muestra de la injerencia del Ejecutivo en la organización judicial, era la facultad atribuida a su titular para designar las poblaciones donde residiría cada tribunal. Para ese efecto, por orden de 5 de septiembre de 1826, se dispuso que las residencias de los tribunales serían: El primero en Campeche; el segundo, en Puebla; el tercero, en México; el cuarto, en Guanajuato; el quinto, en Guadalajara; el sexto, en El Rosario, Sinaloa; el séptimo, en Linares, Nuevo León, y el octavo, en Parral, Chihuahua.

1.7.2.1.3. Los Juzgados de Distrito, organización y funciones, según el régimen de la Constitución de 1824.

Los artículos 143 y 144 de la Constitución de 1824¹⁸⁰ disponen que el territorio de los Estados Unidos Mexicanos se dividirían en cierto número de distritos, y en cada uno habría un juzgado, servido por un juez letrado, con competencia para resolver, sin apelación, todas las causas civiles en que estuviera interesada la federación, y cuyo valor no excediera de quinientos pesos; y en primera instancia, de todos los casos en que debían conocer en segunda los tribunales de circuito. Para ser juez de distrito se requería ser ciudadano de los Estados Unidos Mexicanos y de edad de veinticinco años cumplidos. Estos jueces serían nombrados por el Presidente de la República a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia.

La ley de 20 de mayo de 1826 dispone en su artículo 17 que *la dotación de los jueces de distrito será de dos mil pesos sin poder llevar derecho alguno*¹⁸¹. Esta disposición constituye una clara muestra de la injerencia del Congreso en la vida interna de la organización judicial, en un aspecto tan relevante como el relativo a fijar los sueldos y prestaciones de los servidores públicos adscritos al Poder Judicial, mediante una disposición de carácter legal.

Los juzgados residirían en las capitales de los Estados, salvo tratándose de entidades ribereñas, en cuyo caso, sería el puerto de mayor importancia de ese Estado. En aquellas poblaciones donde no hubiera juez de distrito, el juez local de mayor categoría podía iniciar un

¹⁷⁸ Soberanes Fernández, José Luis, Sobre el Origen de la Suprema Corte... op.cit., p. 55.

¹⁷⁹ Ídem.

¹⁸⁰ Manuel Dublan y José María Lozano, op.cit., tomo I, p. 734.

¹⁸¹ Véase Manuel Dublan y José María Lozano, op.cit., tomo I, p. 797.

juicio federal, inclusive continuarlo bajo la supervisión de aquel hasta dejarlo en estado de sentencia.

Los jueces de distrito, también tenían que hacer visitas semanarias a cárceles, y conocían en primera instancia de los asuntos que resolvía la Corte en tercera instancia, por último, recibían las informaciones tendientes a obtener carta de naturaleza de conformidad con la ley del 14 de abril de 1828.

En cada juzgado debería haber un promotor fiscal, para el cual regían todas las disposiciones del promotor fiscal de los tribunales de circuito. Cuando en una misma población residían un juzgado y un tribunal de circuito, un mismo promotor sería para ambos, excepto en la ciudad de México, ya que ahí el juzgado de distrito había subsumido al personal del antiguo Juzgado de Hacienda, ya suprimido.

Los juzgados de distrito se integraban además por un escribano y un ministro ejecutor con las mismas características que los tribunales de circuito.

Los jueces federales no podían ser removidos antes de seis años de haber sido designados. Por último, el Ejecutivo estaba facultado para suprimir juzgados de distrito y tribunales de circuito cuando lo estimare conveniente, como una muestra más de la endeble independencia de la organización judicial.

1.7.2.2. Normas complementarias a las constitucionales para la Organización de la Corte Suprema de Justicia.

El 4 de diciembre de 1824, el Congreso general constituyente emitió tres decretos relacionados con la administración de justicia que complementaban el contenido de la Constitución¹⁸² y por la relación directa que tienen dos de ellos con los aspectos de gobierno del Poder Judicial, a continuación se describen:

1. El primero de dichos decretos se refería a los sueldos que debían percibir los ministros y el fiscal de la Corte, determinando que disfrutarían por ese concepto de cuatro mil pesos anuales.

2. El segundo se refiere al procedimiento de designación del presidente y vicepresidente de la Suprema Corte de Justicia de la Federación, mediante el cual se dispone: a) El presidente y vicepresidente deberá elegirse de entre los ministros que compongan el alto tribunal; b) El presidente durará en su encargo dos años, pudiendo ser reelecto por una sola vez, y por más, al segundo año después de haber cesado en las funciones de presidente; c) cada dos años acto seguido a la elección del presidente se elegirá también un vicepresidente que hará las veces de

¹⁸² Véase Manuel Dublan y José María Lozano, op.cit., tomo I, p. 746

aquel en caso de imposibilidad física o moral; y en igual falta temporal de ambos, funcionará en su lugar el ministro más antiguo según el orden en que estén designados en el decreto de su nombramiento; d) cuando la falta del presidente y vicepresidente sea perpetua y ocurra durante el receso del congreso, el consejo de gobierno nombrará al ministro que provisionalmente ha de hacer sus veces, y e) la cámara de diputados votando por Estados, nombrará al presidente y vicepresidente de la Corte Suprema de Justicia.

3. El último de los decretos emitidos en la fecha señalada dispone que todos los abogados existentes en la República y los que en lo sucesivo se habilitaren por cualquier Estado, podrán abogar en todos los tribunales de la federación. De conformidad con éste Decreto prácticamente se daban las bases para la desaparición con la figura del procurador de número, una especie de personero o apoderado de oficio cuyo antecedente lejano se remota a las reales audiencias peninsulares. Victor Gayol¹⁸³ señala que varios de los procuradores de número que trabajaban en la real Audiencia por los años de 1805 o 1808, seguían laborando en la Suprema Corte en los años de 1830, pero como el Reglamento de la Suprema Corte de 13 de mayo de 1826 se declaró que las partes podían presentarse por sí o por medio de apoderados elegidos libremente por ellas, el oficio de procurador o personero de número fue cayendo en desuso, sin embargo, nosotros observamos que contrariamente a lo sostenido por Victor Gayol, el antecedente legislativo para desaparecer a dichos servidores públicos es anterior y se contiene en el Decreto de 4 de diciembre de 1824.

1.7.2.3. La Corte Suprema de Justicia, organización y funciones, según el Reglamento de 13 de mayo de 1826.

El Congreso estableció en 1826 dos importantes ordenamientos: Las Bases para el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de 14 de febrero¹⁸⁴, y el Reglamento que debe observar la Suprema Corte de Justicia de la República, expedido el 13 de mayo¹⁸⁵. Del primero, destacan Fix Zamudio y José Ramón Cossío¹⁸⁶, los aspectos de integración de las salas y presidencia de éstas, suplencias, recusaciones y nombramientos de personal. Igualmente, el que, a diferencia de lo prescrito en otros ordenamientos, se le confiera la atribución de establecer su propio reglamento (artículo 19). Por otra parte, del segundo de los ordenamientos de referencia, mencionan los citados autores, la regulación de las funciones generales; las modalidades del despacho; las funciones y prerrogativas del presidente, las atribuciones de los ministros semaneros (encargados del trámite), ejecutor y fiscal; del personal y de los apoderados y personeros de las partes.

¹⁸³ Véase Victor Gayol, op.cit., pp.190-191.

¹⁸⁴ Ibídem, op.cit., pp. 772-776.

¹⁸⁵ Ibídem, 782-793.

¹⁸⁶ Fix Zamudio, Héctor y José Ramón Cossío Díaz, op.cit., p.114.

El historiador judicial Lucio Cabrera Acevedo¹⁸⁷, en forma afortunada propone clasificar las facultades que provienen del Reglamento que debe observar la Suprema Corte de Justicia de la República, en los tres sectores siguientes:

a) Aquellas que el notable autor califica de constitucionales, pero que en nuestro concepto son aquellas que provienen de la tradición virreinal y que estaban encomendadas a la Real Audiencia de México, como son las relativas a las *visitas a las cárceles*, que se establecieron para todos los jueces que conocieran de asuntos criminales en el artículo 298 de la Constitución de Cádiz. Esta atribución de la Corte Suprema fue incorporada a los artículos 44 de las Bases, y primero a 7 del Capítulo I de su Reglamento. En segundo término, la Corte Suprema de Justicia continuó con la práctica de conocer las *quejas contra* las violaciones a los derechos de las personas que hubiesen cometido los llamados *alcaldes constitucionales*, es decir, de los funcionarios equivalentes a los actuales presidentes municipales, pero que entonces tenían, además de las administrativas, funciones jurisdiccionales. Estas reclamaciones son consideradas por el profesor Cabrera como una tutela de los derechos de los gobernados (que se atribuyó con posterioridad al juicio de amparo) y cita como ejemplos varios casos concretos de decisiones, pronunciadas en un procedimiento en el cual la Corte oía al quejoso, tomaba nota de su reclamación y en ocasiones también se notificaba a los terceros interesados, y la turnaba al alcalde para que contestara. Si estimaba fundada la queja ordenaba de inmediato a la autoridad municipal que no continuara sus actos, que los reparara, y si lo estimaba procedente, le imponía sanciones y multas.

b) En segundo término, se pueden señalar las facultades que la carta federal de 1824 atribuía de manera expresa a la Corte Suprema de Justicia y que, procedían tanto de las conferidas a la Corte Suprema Federal de Estados Unidos por la Constitución de Filadelfia, como de otras que se otorgaron al Supremo Tribunal de Justicia por la carta española de Cádiz. Especialmente las primeras, no se ejercitaron con frecuencia, debido a las diferencias entre la realidad judicial de México y la del país del norte. En cambio, la Corte Suprema utilizó con mayor periodicidad algunas de las que provenían de la carta española, entre ellas, la resolución de competencias entre los jueces federales que eran muy recientes (de distrito y de circuito), con las autoridades administrativas y judiciales de los estados, debido a que nuestro máximo tribunal debía subordinar una gran variedad de autoridades a los propios jueces federales, lo que no resultó una tarea sencilla. Otro aspecto esencial, debido a la tradición hispánica, era el de la responsabilidad de las autoridades, especialmente del Ejecutivo y Legislativo, o inclusive de las acusaciones contra los propios ministros de la Corte, lo que resultó una tarea muy complicada debido a la ausencia de una ley reglamentaria sobre esta materia, y por ello la Corte procuró eludir estas atribuciones, no obstante la larga tradición novohispana que bien conocían los ministros, como señala el mismo Lucio Cabrera.

¹⁸⁷ Cfr. en la obra *La Suprema Corte de Justicia. Sus orígenes y primeros años, 1808-1847*, México, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia, 1986, pp. 17-82

c) La atribución que requirió un mayor esfuerzo de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia en esos primeros años y que se prolongó hasta después de la Revolución de Ayutla, fue la de tribunal de apelación de los jueces del Distrito y Territorios Federales, que no le había conferido la Constitución de 1824, sino una ley secundaria, a saber, la de 9 de mayo de 1826, ya que las otras dos categorías anteriores de asuntos no fueron tan abundantes como los últimos, que ocuparon la atención más apremiante de nuestro más alto tribunal hasta el 23 de noviembre de 1855, cuando el presidente interino general Juan A. Álvarez, expidió la Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios en cuyo artículo 23 se estableció el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que de acuerdo con el artículo 28 de dicho ordenamiento, conocería de los negocios civiles y criminales del propio Distrito Federal, en los grados y conforme lo hacía la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los autores del Reglamento que debe observar la Suprema Corte de Justicia de la República, desatienden cualquier principio de técnica legislativa y en su ánimo de regular a detalle la función de los órganos jurisdiccionales incorpora disposiciones propias de un manual de procedimiento. Pero, separando las disposiciones propias del funcionamiento interno de los órganos judiciales, y siguiendo el contenido de los artículos del Reglamento mencionado, podría destacarse como facultades esenciales de la Suprema Corte, las siguientes:

1. El Pleno de la Corte se encargaría de realizar visitas a los reos sujetos a su jurisdicción (capítulo I, artículos 2-7)¹⁸⁸;

2. Respecto de las excusas e impedimentos de los integrantes de la Suprema Corte, se indica que: “Cuando el presidente estuviere enfermo o tuviere otro motivo justo que le impidiera la asistencia, lo avisará a primera hora al tribunal por medio de un recado político para que lo sustituya el vicepresidente; y cuando lo tuviere alguno otro de los ministros, lo participara del propio modo al presidente del tribunal, para que éste lo haga al respectivo de la Sala a que pertenezca el excusado (capítulo II, artículo 6º); Cuando alguno de los individuos del tribunal se considere legalmente impedido para atender en algún negocio, lo expresará así, y oída y calificada de justa su excusa la Sala, se retirará inmediatamente de ella, y será reemplazado conforme a la ley. Tanto la vista para la asistencia, como para la vista y votación de algún negocio, deberán asentarse en el libro respectivo (capítulo II, artículo 7)¹⁸⁹;

3. Sobre la distribución, vista y votación de los asuntos en las Salas tratan de forma exhaustiva los artículos del 9 al 15 del capítulo II del Reglamento¹⁹⁰, y

4. Reguló lo referente al fiscal adscrito a la Corte, a los secretarios de este tribunal y al resto del tribunal, detallando las condiciones en que se encontrarían.

¹⁸⁸ Dublán, Manuel y José María Lozano, op.cit., p. 782.

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 783.

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 785.

El maestro Soberanes Fernández¹⁹¹ en su estudio sobre el origen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hace una enumeración exhaustiva de todas las facultades jurisdiccionales del máximo tribunal del país, incluyendo las que hemos referido, y que se desprenden tanto de la Constitución Federal de 1824, como de las Bases y Reglamentos analizados en el presente trabajo.

Hasta 1836 se establecieron las bases normativas para otorgar cierta independencia económica al Poder Judicial, pero faltaba un trecho muy largo para consolidar a las instituciones de ese poder, toda vez que hasta los albores del siglo XXI se toma conciencia de la necesidad de otorgarle los recursos económicos necesarios para cohesionarlo y hacer efectiva la garantía económica de los juzgadores que les permita actuar con autonomía de criterio en la solución de los delicados conflictos que se someten a su consideración. Sobre el particular, el maestro Fix Zamudio¹⁹² señala que en los primeros años de su funcionamiento la Corte Suprema de Justicia tuvo la difícil tarea no sólo de consolidarse como tribunal supremo del país, sino también luchar por las carencias económicas. Sus integrantes tuvieron que hacer grandes esfuerzos por establecer y organizar a los juzgados de circuito y de distrito, que eran totalmente desconocidos en nuestro país, ya que se tomaron de la ley judicial estadounidense de 1789. Inclusive, existieron graves dificultades para cubrir las vacantes que se presentaron en la misma Suprema Corte por fallecimiento o renuncia de sus integrantes, por lo que fue necesario que el Congreso expidiera la llamada Ley de Suplentes de 15 de abril de 1830, que autorizó a la Corte para acudir a jueces de circuito, de distrito e inclusive a los suplentes de estos últimos, a fin de llenar las vacantes.

Soberanes Fernández¹⁹³ sostiene que los jueces federales estaban mal pagados, dos mil quinientos pesos los de circuito y dos mil pesos los de distrito, por lo que en el proyecto de presupuesto federal 1830-1831 se sugerían reducir el número de juzgados y tribunales para pagar mejor a los jueces y evitar “a que busquen lo que les falta por caminos siniestros”.

El propio maestro Soberanes Fernández, continúa narrando, respecto de las condiciones tan precarias y deplorables en que se encontraba el Poder Judicial en los primeros lustros de su establecimiento, lo siguiente:

Una vez conformados los diversos circuitos y distritos no fue sencillo designar a dichos jueces, mismos que debían ser propuestos en ternas por la Corte Suprema al Ejecutivo que los aprobaba (artículos 140 y 144 de la Constitución Federal de 1824). No sólo resultaba difícil encontrar candidatos, especialmente para los lugares alejados de la capital, ya que tampoco abundaban los abogados con estudios profesionales, y dichos jueces deberían de ser *letrados* (lo que por otra parte no se requería para los ministros de la Corte, a los cuales el artículo 125 de la Constitución Federal exigía únicamente ser “instruidos en la ciencia del derecho a juicio de las legislaturas de los estados” que los elegían), sino que con frecuencia tampoco se les cubrían sus emolumentos y en

¹⁹¹ Véase Soberanes Fernández, Sobre el Origen de la Suprema... op.cit., pp. 51-52

¹⁹² Fix Zamudio, Héctor, El Poder Judicial en la Constitución Federal de 1824... op.cit., p. 136.

¹⁹³ Soberanes Fernández, José Luis, Sobre el Origen de la Suprema Corte... op.cit., pp. 56-57

ocasiones inclusive carecían de oficinas y de personal. Se ha destacado por los historiadores y los juristas el tesón y la dedicación de los integrantes de nuestro más alto tribunal para fortalecer a dichos juzgadores federales¹⁹⁴.

Por tanto, la organización judicial fue inoperante e insuficiente. Francisco Wiechers¹⁹⁵ atribuye ese estado de la administración de justicia a diversas causas que permiten comprender mejor la ausencia en la realidad de un verdadero Poder Judicial, y que en un intento de síntesis podríamos enunciar de la siguiente forma:

1. La principal causa del poco avance en la organización y funcionamiento judicial, indudablemente, se debe a la lucha entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, imposibilitando el equilibrio entre los tres poderes clásicos del Estado, que, lejos de resolver los grandes problemas de la recién iniciada vida en libertad, dejaron inconclusos temas graves de la organización judicial;

2. Las bajas naturales de los integrantes hispanos de los órganos judiciales, que, consumada la independencia, no aceptaron permanecer en México;

3. La falta de recursos de un erario exhausto por once años de guerra, aunado a la poca experiencia política de nuestros primeros gobernantes, sin omitir los primeros tropiezos necesarios al concluir todo proceso separatista, y

4. El nexo ideológico con la metrópoli no fue totalmente concluido, al menos de inicio; más bien se tuvo que acudir al marco legal liberal gaditano no solo como referencia, sino también como modelo inspirador, y en algunos casos a grado tal que se restableció su vigencia.

1.7.3. La derogación del Reglamento para el gobierno interior y exterior de la Secretarías de Estado y del Despacho Universal de 8 de noviembre de 1821, y las nuevas facultades de la Secretaría de Justicia a partir de enero de 1835.

El 26 de enero de 1835 se puso punto final a la vigencia del Reglamento de 1821, más propio de un imperio que de una República, siendo sustituido por disposiciones más actualizadas a las condiciones políticas y administrativas reinantes. En ella se detallaron las competencias de la Secretaría del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos, que eran las siguientes:

I. La publicación y circulación de las leyes y decretos que el Congreso General dirija por su conducto al gobierno;

¹⁹⁴ Ibídem, p. 137

¹⁹⁵ Cfr. Wiechers Veloz, Francisco, op.cit., pp. 986-987.

- II. La expedición de los reglamentos, decretos y órdenes que sean necesarios para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y Leyes Generales en lo relativo a la organización y arreglo de los ramos de la administración que están a su cargo;
- III. Los nombramientos de funcionarios y empleados que en cada uno de sus ramos correspondan al gobierno conforme a las leyes, y el de los empleados de la legación de Roma;
- IV. La dirección de las negociaciones y relaciones que se entablen con la silla apostólica para celebrar concordatos y todo lo relativo a la aprobación y observancia de ellos;
- V. El cuidado de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por la Corte Suprema, tribunales y juzgados de la Federación, y del Distrito Federal y territorios y de que sus sentencias sean ejecutadas;
- VI. La concesión de pases o retención de sus decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos;
- VII. La servidumbre, consejería y obras del palacio;
- VIII. El ceremonial de las funciones nacionales, cívicas y religiosas;
- IX. La instrucción de expedientes sobre indultos y dispensas de ley y todo lo concerniente a la ejecución de decretos y leyes relativas a estos objetos, y
- X. La dirección de talleres de industria establecidos en la cárcel nacional.

Las atribuciones de la Secretaría eran de alto rango, principalmente porque servían de marco normativo de los vehículos institucionales entre el Poder Ejecutivo y los otros dos poderes. Dentro del ramo de justicia, que es el que aquí nos ocupa, la Secretaría era el lazo institucional por medio del cual se hacía circular las leyes y los decretos que el congreso hacía llegar al gobierno; es decir, consistía en un vínculo entre los dos poderes. Igualmente, expedía los reglamentos, decretos y órdenes que puntualizaban ordenamientos más generales, que se referían a sus deberes de justicia y negocios eclesiásticos.

Debe resaltarse que era de su principal atención que la justicia se administrara pronto y cumplidamente tanto por la Suprema Corte de Justicia como por los tribunales y juzgados federales, y los pertenecientes al Distrito y territorios federales, en esta función, también servía de enlace con la otra potestad pública del Estado mexicano: El Poder Judicial.

Otra labor significativa de la Secretaría de Justicia era la instrucción de los expedientes relativos a indultos y dispensas de ley que evocan los antiguos deberes conocidos como de gracia. También dentro de sus actividades de justicia, atendía la dirección de las fábricas instaladas dentro de la cárcel nacional. Finalmente, alejada de su objeto sustancial cumplía tareas de gestión interior de la administración pública, tales como los nombramientos de los empleados del gobierno, así como la servidumbre, conserjería y obras materiales del palacio gubernamental. Estaba a su cargo el negociado del ceremonial de las fiestas nacionales y cívicas.

El periodo durante el cual la Secretaría de Justicia ejerció las nuevas funciones establecidas el 26 de enero de 1826, fue muy breve, toda vez que en virtud de la expedición de las Leyes

Constitucionales de 29 de diciembre de 1836, las funciones que tenía la referida dependencia, respecto al ramo judicial, fueron otorgadas a los órganos del Poder Judicial y de manera especial a la Corte Suprema de Justicia y a los Tribunales Superiores de los Departamentos.

1.8. La organización del Poder Judicial, según las Bases Constitucionales de 23 de octubre de 1835 y las Leyes Constitucionales de 1836.

De las diversas tendencias políticas que se percibían a la caída del Iturbide, surgieron y se consolidaron en los siguientes lustros dos partidos: el liberal y el conservador. El ilustre constitucionalista Felipe Tena Ramírez¹⁹⁶ resume con extraordinaria brillantez los postulados de cada uno de esos partidos, señalando que el primero, propugnaba en cuanto a la forma de gobierno la república democrática y federativa, y en cuanto a los atributos del estado mexicano reivindicaba aquellos que la organización virreinal había transmitido a organismos extra estatales, como el clero, la nobleza, el ejército, etc. Decía el doctor don José María Luis Mora, dirigente intelectual del movimiento reformista:

Los derechos de los cuerpos políticos, no van hasta hacerlos independientes de la soberanía y de los poderes destinados a ejercerla; la fuerza material y moral del gobierno debe ser superior no sólo a cada uno de ellos, sino a la de todos juntos¹⁹⁷.

Por su parte, el partido conservador difería considerablemente de los postulados señalados y proponía el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas y con el tiempo se inclinó por la forma monárquica de gobierno; defendía los fueros y privilegios tradicionales. D. Lucas Alamán, su representante más autorizado, formulaba los siguientes principios:

Conservar la religión católica...Es menester sostener el culto con esplendor y los bienes eclesiásticos...Luchar decididamente en contra de la federación; contra el sistema representativo por el orden de elecciones seguido; contra los ayuntamientos electivos y contra todo lo que se llame elección popular, mientras no descansa sobre otras bases¹⁹⁸.

El primer episodio importante de confrontación entre ambos institutos políticos se desarrolló en los años de 1832 a 1834, durante la administración del vicepresidente Gómez Farías en ausencia del presidente Antonio López de Santa Anna, cuando se llevaron a cabo diversas reformas de corte liberal en materia eclesiástica y militar¹⁹⁹.

Resulta necesario aclarar que Antonio López de Santa Anna y Valentín Gómez Farías fueron electos presidente y vicepresidente de la República, respectivamente, a fines de marzo de

¹⁹⁶ Véase Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales...* op.cit., p. 199.

¹⁹⁷ *Ibidem*.

¹⁹⁸ *Ídem*.

¹⁹⁹ Cfr. Oscar Cruz Barney, *Historia del Derecho Mexicano*, op.cit., p. 649.

1833. Pero por las frecuentes ausencias del primero, argumentando motivos de salud, Valentín Gómez Farías se hizo cargo del Poder Ejecutivo, pero durante el poco tiempo que ejerció el poder causó una conmoción muy grande en la sociedad por las reformas impulsadas con el respaldo del Congreso dominado por liberales radicales²⁰⁰. José Luis Soberanas señala que las medidas impulsadas por Gómez Farías son calificadas como “prerreforma”, pues con ella se inicia la secularización de la sociedad mexicana, toda vez que esas medidas consistieron: “Que los gobernadores cubrieran los curatos vacantes, de la misma manera que en la época colonial lo hacían los virreyes, en ejercicio del Regio Patronato; se retiraba la coacción civil para exigir el pago de diezmos y el cumplimiento de los votos religiosos, además, se retiró al clero de la educación pública y en su lugar se creó la Dirección de Instrucción Pública y se cerró la Universidad Pontificia. Por eso dice el profesor Soberanas se está en presencia de medidas regalistas, más que liberales²⁰¹.

Las reformas impulsadas por Gómez Farías, además de ocasionar la reacción de los grupos afectados, aceleró el reagrupamiento de los mismos, motivando el desmembramiento del partido liberal, que dio lugar a la aparición del partido de los liberales moderados quienes a diferencia de los puros, o incendiarios como los llamó Mora, consideraban que las reformas debían llevarse a cabo por la vía de la persuasión y de manera paulatina, por lo que se unieron a los conservadores, en contra de las reformas. Fue tan eficaz la coalición de los conservadores y liberales moderados que paralizó la reforma²⁰².

1.8.1. Las Bases para la nueva Constitución de 23 de octubre de 1835

En 1834 debía celebrarse elecciones para el Congreso y Antonio López de Santa Anna, a pesar de las enormes dificultades prevaletentes en el país, decidió realizarlas. La presión de distintas poblaciones para modificar la Constitución de 1824 influyó para que en la circular de 9 de julio de 1834, remitida por la Secretaría de Relaciones a los gobiernos de los estados, se otorgaran a éstos amplias facultades para efectuar la elección, sin más límite que la prevención de apearse lo más posible a la Constitución de 1824. Pero una de las disposiciones más importantes de la circular fue la de permitir que los elegidos para diputados o senadores pudieran contar con amplias facultades para actuar²⁰³. Esta disposición que era inconstitucional, por contravenir el contenido del artículo 171 del texto fundamental, abrió la puerta al movimiento que se gestaría en los meses siguientes en favor del centralismo.

²⁰⁰ Cfr. Reynaldo Sordo Cerdeño, *La Primera República Centralista*, en Gran Historia de México Ilustrada, coordinadora Josefina Zoraida Vázquez, tomo III, México, Editorial Planeta DeAgostini, pp. 181-182.

²⁰¹ José Luis Soberanas Fernández, *Historia del Derecho Mexicano*, op.cit., p. 156

²⁰² Véase Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales...* op.cit., p. 200

²⁰³ Reynaldo Sordo Cerdeño, op.cit., p. 184.

El artículo 171 de la Constitución Federal de 1824 disponía que jamás podrían reformarse los artículos de esa constitución y del Acta Constitutiva que establecían la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división en los tres poderes supremos de la federación y de los Estados²⁰⁴, sin embargo, los congresistas electos en 1834, que habían sostenido una posición moderada inicial, de enero a mayo de 1835, cancelaron gran parte de la legislación reformista de la administración anterior, desconocieron a Valentín Gómez Farías como vicepresidente, redujeron la milicia cívica, nombraron una comisión para reformar la Constitución de 1824 y decretaron que en el congreso general residían, todas las facultades extraconstitucionales necesarias, para modificar el texto constitucional, siempre que lo estimaran conveniente para el bien de la nación²⁰⁵.

En el Diario de los Debates existe constancia de diversos escritos que llegaron al Congreso, firmados por distintas autoridades y grupos demandando que se abandonara la forma federativa de gobierno y se adoptara la centralista. Entre esos escritos se localiza el de la junta especial reunida por Santa Anna en Tacubaya para recomendar que se suprimiera la vicepresidencia por estar probado que cuantos ejercían ese cargo se tornaban enemigos o rivales de los respectivos presidentes. En otro comunicado el titular del Ejecutivo, en ese momento Miguel Barragán, se pronunciaba favorable a la forma de gobierno central por la que se proclamaban varias poblaciones²⁰⁶.

El 19 de julio de 1835, al inicio del segundo periodo de sesiones del congreso electo el año anterior, se dio cabida a las inquietudes relativas a variar la forma de gobierno. En primer lugar, aceptó plenamente la conveniencia de reunirse ambas Cámaras, sin mayores formulismos, en un solo recinto y sesionar como un verdadero Congreso Constituyente, a pesar del contenido del artículo 117 del texto fundamental²⁰⁷. La reunión de las dos Cámaras tuvo lugar a partir del 9 de septiembre y, sin ninguna ceremonia de instalación, se pasó a nombrar a una comisión especial para elaborar el proyecto de la nueva Constitución, el cual bajo el nombre de Bases, fue aprobado el 23 de octubre de 1835. Con la emisión de las propias Bases se puso fin al sistema federal, dando inicio a la etapa centralista. En las Bases se señalaban los temas que serían motivo de las leyes constitucionales que debían emitirse posteriormente²⁰⁸.

Las Bases Constitucionales establecían la intolerancia religiosa y un sistema de gobierno republicano, representativo y popular. El poder para su ejercicio se dividía en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El primero residía en un congreso de representantes de la nación dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, elegidos popular y periódicamente. El Poder

²⁰⁴ Manuel Dublan y José María Lozano, op.cit., tomo I, p. 737.

²⁰⁵ Reynaldo Sordo Cerdeño, op.cit., p. 186.

²⁰⁶ José Barragán Barragán, *voz Leyes Constitucionales de 1836*, en Diccionario Jurídico Mexicano, México, coedición Editorial Porrúa, S.A. y Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 2358.

²⁰⁷ Ídem.

²⁰⁸ Emilio O. Rebas, *Historia de las Constituciones...* op.cit., p. 36.

Ejecutivo residía en un presidente por elección popular, indirecta y periódica, mexicano por nacimiento. El Poder Judicial residía en una Suprema Corte de Justicia y en los tribunales y jueces que estableciera la ley constitucional²⁰⁹.

El territorio se dividía en departamentos, al frente de los cuales había gobernadores y juntas departamentales. Se estableció igualmente que una ley sistematizaría la hacienda pública en todos sus ramos y establecería un tribunal de revisión de cuentas. Los gobernadores de los departamentos, en la nueva entidad territorial, eran designados por el Ejecutivo a propuesta de las juntas departamentales, en lugar de serlo por elección popular, como ocurría en el sistema federal. Las juntas departamentales se elegían popularmente y constituían el consejo del gobernador; tenían facultades económicas municipales, electorales y legislativas. Se notaba una confusión de poderes dentro de los organismos creados por este sistema centralista²¹⁰.

Los artículos 7, 12 y 13 de las Bases Constitucionales regulan la organización y competencias del poder judicial el cual residirá en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales y jueces cuyas cualidades, número, radicación, responsabilidad y modo de elección se establecerían más adelante²¹¹.

En los Departamentos se ejercería el Poder Judicial hasta la última instancia por tribunales y jueces residentes en ellos, nombrados o confirmados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con intervención del supremo poder ejecutivo, de las Juntas departamentales y de los tribunales superiores. Las leyes y reglas para la administración de justicia en lo civil y criminal, serían las mismas en toda la nación. Linda Arnold, citada por Oscar Cruz Barney señala que:

Los ministros de la Corte estaban conscientes de los profundos cambios que tenía México en su propósito de lograr un gobierno autónomo y republicano. Todos habían cursado estudios de derecho y fueron examinados y admitidos por el Colegio de Abogados cuando la monarquía, con su sistema de justicia, estaba aún en Nueva España. Ante la ausencia de Códigos en materia civil, penal y comercial y de una legislación administrativa posterior a la Independencia, tenían obligación de conocer la legislación dispersa, nueva y antigua²¹².

Posteriormente desarrollando los puntos de las Bases Constitucionales entre el 15 de diciembre de 1835 y el 30 de diciembre de 1836 se expidieron las Siete Leyes Constitucionales.

1.8.2. Las Siete Leyes constitucionales de 1836

²⁰⁹ Oscar Cruz Barney, *Historia del Derecho en México*, op.cit., pp. 650-651.

²¹⁰ Miguel de la Madrid Hurtado, *Elementos de Derecho Constitucional...* op.cit., p. 157.

²¹¹ Manuel Dublan y José María Lozano, op.cit., tomo III, p. 89-90 y en Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México*, op.cit., pp. 202-204.

²¹² Cfr. Oscar Cruz Barney, *Historia del derecho en México*, op.cit., pp. 650-651.

La nueva Ley fundamental se dividía en siete estatutos, razón por la cual a esa constitución centralista se le conoce también como la *Constitución de las Siete Leyes*²¹³. Felipe Tena Ramírez²¹⁴, relata que la primera de ellas fue promulgada el 15 de diciembre de 1835, después de una discusión en la que prevaleció el principio de libertad de expresión sobre quienes pretendían restringirlo, y que las seis leyes restantes se publicaron de manera conjunta hasta el 29 de diciembre de 1836. Asimismo, el autor de referencia, comenta que la segunda Ley Constitucional fue la más combatida, pues iniciada su discusión en diciembre de 1835, se aprobó hasta abril de 1826, en ella se estableció la institución llamada Supremo Poder Conservador, que en concepto de la mayoría de la asamblea vino a ser “el arbitrio suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones”, según lo había anunciado en términos generales el artículo cuarto de las Bases Constitucionales. La institución se aprobó por mayoría de un solo voto, contra la influencia Santa Anna quien no deseaba tener sobre sí un poder regulador de sus actos. El Congreso terminó la Constitución el 6 de diciembre, aprobó la minuta el 21 y entregó al gobierno el texto el 30 del mismo mes de diciembre.

La primera ley constitucional estableció quienes eran mexicanos, sus derechos esenciales, señalando que no podían ser detenidos sin mediar mandamiento expreso de autoridad competente, ni tampoco ser privados de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella, y que no habría cateo de casa y papeles. También que debían ser juzgados conforme lo establecía la Constitución, y se proclamaba la libertad de tránsito y de imprenta. Sus obligaciones fundamentales eran profesar la religión, observar la Constitución, cooperar a los gastos del Estado y defender a la patria²¹⁵.

Miguel de la Madrid²¹⁶ resalta como uno de los méritos de esa primera Ley Constitucional el de haber regulado sistemáticamente los derechos de los mexicanos. Más tarde, estos derechos habrían de evolucionar en el constitucionalismo mexicano hacia los derechos sociales e individuales. Esta ley se ocupa también de cuestiones relativas a nacionalidad, ciudadanía, vecindad y de las condiciones de los extranjeros.

1.8.2.1. Quinta Ley Constitucional de 1836

Sin embargo para ubicar la materia de nuestro estudio, nos referiremos ahora a la Quinta Ley Constitucional que contiene 51 artículos²¹⁷ y el primero de ellos dispone que el Poder Judicial de la República, se ejercerá por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los

²¹³ Véase Manuel Dublan y José María Lozano, tomo III, op.cit., pp. 230-258.

²¹⁴ Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales...* op.cit., p. 202.

²¹⁵ Véase Emilio O. Rabasa, *Historia de las constituciones...* op.cit., p. 37

²¹⁶ Cfr. De la Madrid Hurtado, Miguel, *Elementos de Derecho Constitucional...* op.cit., pp. 157-158.

²¹⁷ Véase Manuel Dublán y José María Lozano, tomo III, op.cit., pp. 248-253.

Departamentos, por los de Hacienda que establecerá la ley de la materia y por los juzgados de primera instancia.

La integración de la Corte Suprema se mantiene en forma similar a la del sistema federal, con once ministros y un fiscal (artículo 2). Se le asignan a dicho órganos superior la representación del poder judicial en lo que le pertenece y no puede desempeñarse por todo él; debía cuidar de que los tribunales y juzgados de los Departamentos estuviesen ocupados con los magistrados y jueces que han de componerlos, y de que en ellos se administre pronta y cumplidamente justicia (artículo 3).

Como puede advertirse del contenido de los preceptos transcritos, a la Corte Suprema se le atribuían claramente funciones de gobierno del poder judicial al encomendársele la vigilancia y supervisión para la debida integración y funcionamiento de los órganos encargados de administrar justicia, así como que ésta se aplicara en forma eficiente.

El artículo 4 de la Ley Quinta establece como requisitos para ser electo integrante de la Corte Suprema los siguientes: a) Ser mexicano por nacimiento; b) ser ciudadano en ejercicio de sus derechos; c) tener la edad de cuarenta años cumplidos; d) no haber sido condenado por algún crimen en proceso legal, y e) ser letrado y en ejercicio de esta profesión por diez años a lo menos. El propio precepto aclara que no se requiere la calidad de mexicano por nacimiento para poder integrar el máximo tribunal del país, en las hipótesis contenidas en la última parte de dicho artículo 4²¹⁸.

La elección de los integrantes de la Corte Suprema en las vacantes que hubiere en lo sucesivo, se hará de la misma manera y en la propia forma que la del presidente de la República (artículo 5). Sobre este particular los artículo del 1º al 4º de la Cuarta Ley Constitucional²¹⁹ regulan el procedimiento de elección del presidente de la República y que debía observarse para elegir a los integrantes de la Corte, como se ha señalado. En forma sintética el procedimiento podría describirse de la siguiente forma: Iniciaba con la reunión del Consejo y ministros, el Senado y la alta Corte de justicia, donde cada instancia proponía una terna de individuos que la presentaban el mismo día a la Cámara de Diputados. Ésta en el día siguiente debía escoger tres individuos de los especificados en dichas ternas, y remitirá la terna resultante a todas las juntas departamentales; éstas elegían un individuo de los tres contenidos en la terna que se les remitía, verificando su elección remitían el acta correspondiente por correo a la Secretaría de la Cámara de Diputados. Posteriormente, se reunían las dos cámaras federales abrían los pliegos de las actas que se hubieren recibido, nombraban una comisión especial de cinco representantes que las examinaba y calificaba (sólo por lo respectivo a su validez y nulidad), hacían la regulación de los votos y presentaban el correspondiente dictamen y una vez discutido y aprobado dicho dictamen en el

²¹⁸ *Ibidem*, p. 248

²¹⁹ *Ibidem*, pp. 242-243.

congreso general se declaraba electo al que hubiere obtenido mayor número de votos y en caso de igualdad al que designara la suerte.

La Corte tendría un presidente que podría ser cualquiera de los once; estos mismos lo elegían por un periodo de dos años que se iniciaba un primero de enero, pudiendo ser reelecto el anterior. El presidente de la Suprema Corte también lo era de la sala a la que estuviera adscrito. El presidente de ese alto tribunal era sustituido en sus funciones presidenciales por el ministro más antiguo de la Corte, el ministro decano, el presidente tenía voto de calidad²²⁰.

Cada sala tenía un secretario letrado y los subalternos que designara el Reglamento, pero mientras no se emitiera éste, para la Suprema Corte, continuaba en vigor el anterior de 1826; pero independientemente de lo que dicho Reglamento mencionara en cada sala debería designarse un agente fiscal nombrado por la Corte de una terna que formulara el fiscal, un ministro ejecutor, un escribano de diligencias, un trazador de costas, un portero y un mozo de estrados.

El maestro Soberanes Fernández²²¹ resume de manera magistral las facultades que otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la Quinta Ley Constitucional de 1836, separándolas por instancia del máximo tribunal. Así respecto de las atribuciones del Pleno del Tribunal resalta que conocía de los siguientes asuntos: a) formular iniciativas de ley; b) dictaminar las iniciativas de ley presentadas por el gobierno y diputados sobre la administración de justicia; c) resolver las dudas de los tribunales inferiores sobre la interpretación de una ley; d) apoyar o contradecir las peticiones de indultos e informar de ellos, y e) resolver las consultas sobre el pase o retención de bulas y demás letras pontificias.

Por su parte, la primera sala conocía: a) en única instancia, del recurso de nulidad (casación) en contra de las sentencias dadas en tercera o última instancia por los tribunales superiores de los departamentos; b) de los recursos de fuerza y protección contra las resoluciones de los obispos; c) del recurso de reclamo en el caso de expropiaciones en la capital de la República; d) los conflictos de competencia suscitados entre los tribunales inferiores; e) en tercera instancia los juicios civiles en que se demandara a los gobernadores y magistrados de los departamentos; f) de los delitos comunes en que hubieren incurrido los magistrados de los departamentos; g) en tercera instancia, también, de los procesos iniciados en las demás salas de la misma Suprema Corte; h) causas civiles y criminales enderezadas contra los miembros del Supremo Poder Conservador, Presidente de la República, secretarios del despacho, diputados, senadores, consejeros, empleados diplomáticos y cónsules de la República (en los cinco últimos casos, sólo cuando fueran demandados, en los demás siendo actores o demandados); i) juicios cuya materia fueran contratos celebrados por el Supremo Gobierno, directamente o por su orden; j) las causas

²²⁰ Cfr. José Luis Soberanes Fernández, *Los Tribunales en la Ley de 1837*, Legislación y Jurisprudencia Gaceta Informativa número 34, Año 10 volumen 10, septiembre diciembre de 1981, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1982, p. 896.

²²¹ *Ibidem*, p. 897.

de responsabilidad en contra de magistrados de los tribunales superiores de los departamentos, y k) las causas penales promovidas en contra de los subalternos de la Corte. En estos últimos casos en que la Suprema Corte conocía en todas las instancias, correspondía a las segundas y terceras salas el conocimiento de la primera y la segunda instancias, de manera indistinta, de tal suerte que cuando una conocía en primera a la otra le correspondía resolver la segunda instancia. De la misma manera se procedía tratándose de las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, delitos en altamar y ofensas contra la Nación, aunque en estos casos la Ley de 1837 no lo reglamentaba ya que se reservaba esa materia a una ley especial.

Además de las atribuciones tan amplias que tenía la Corte Suprema, descritas en los párrafos precedentes, deben resaltarse por las funciones de administración y gobierno contenidas en el artículo 12, fracciones de la XIII a la XVII de la Quinta Ley Constitucional,²²² y que son las relativas a: I. Iniciar leyes relativas a la administración de justicia, según lo prevenido en la tercera ley constitucional, y preferentemente las que se dirijan a reglamentar todos los tribunales de la Nación; II. Exponer su dictamen sobre leyes iniciadas por el Supremo Gobierno o por los diputados en el mismo ramo de la administración de justicia; III. Recibir las dudas de los demás tribunales y juzgados sobre la inteligencia de alguna ley, y hallándolas fundadas, pasarlas a la Cámara de diputados, exponiendo su juicio y promoviendo la declaración conveniente; IV. Nombrar todos los subalternos y dependientes de la misma Corte Suprema; V. Nombrar los ministros y fiscales de los tribunales superiores de los departamentos, con base en el procedimiento que a continuación se describe. Los tribunales superiores de los departamentos formarán listas de todos los pretendientes a dichas plazas, y de los demás que a su juicio fueron aptos para obtenerlas: las pasarán enseguida al Gobierno respectivo, quien en unión de la junta departamental, podrá excluir a los que estime que no merezcan la confianza pública del Departamento, y hecha esta operación las devolverán a los mismos tribunales. Éstos formarán de nuevo otra lista comprensiva de los que quedaron libres después de la exclusión, calificando gradual y circunstanciadamente la aptitud y mérito de cada uno; remitida esta lista al Supremo Gobierno, podrá éste con su Consejo excluir a los que crea que no merecen el concepto y confianza de la Nación; y pasada por último a la Corte Suprema de Justicia, procederá al nombramiento entre los que resulten expeditos, y VI. Confirmar el nombramiento de los jueces propietarios de primera instancia, hecho por los tribunales superiores de los departamentos.

La Suprema Corte de Justicia, se podía erigir en Corte Marcial, asociándose con oficiales generales, para conocer de todos los negocios y causas del fuero de guerra, bajo las bases siguientes: I. De esta Corte Marcial sólo los ministros militares decidirán en las causas criminales, puramente militares; II. En los negocios civiles sólo conocerán y decidirán los ministros letrados; III. En las causas criminales comunes y mixtas conocerán y decidirán, asociados unos con otros, lo mismo que en las que se formen a los comandantes generales, por delitos que cometan en el ejercicio de su jurisdicción (artículo 13)²²³.

²²² Véase Manuel Dublan y José María Lozano, op.cit. tomo III, pp. 249-250.

²²³ *Ibidem*, p. 250.

Por otra parte, se prohibió a la Corte hacer reglamentos, salvo el relativo a su gobierno interior y desempeño de sus atribuciones (artículo 17)²²⁴; de igual forma se le prohibió conocer de asuntos de gobierno o económicos y que sus integrantes se desempeñaran como abogados (artículos 16)²²⁵. Las restricciones conforme al texto del artículo 16 son específicamente las siguientes: I. No podrá hacer por sí reglamento alguno, ni aun sobre materias pertenecientes a la administración de justicia, ni dictar providencias que contengan disposiciones generales que alteren o declaren las de las leyes; II. No podrá tomar conocimiento alguno sobre asuntos gubernativos o económicos de la Nación; III. Tampoco podrá tomarlo en los contenciosos que se hallaren pendientes en los tribunales de los departamentos, o que pertenezcan a la jurisdicción de su respectivo territorio; IV. Ninguno de los ministros y fiscales de la Corte Suprema podrá tener comisión alguna del Gobierno. Cuando éste, por motivos particulares que interesen al bien de la cosa pública, estimare conveniente nombrar a algún Magistrado para Secretario del despacho, ministro diplomático u otra comisión de esta naturaleza, podrá hacerlo con acuerdo del Consejo y consentimiento del Senado; V. Los ministros y fiscales de la Corte Suprema no podrán ser abogados ni apoderados en los pleitos, asesores, ni árbitros de derecho o arbitradores.

1.8.2.1.1. Los Tribunales Superiores de los Departamentos

En cuanto a los tribunales superiores de los departamentos al adoptar el sistema centralista, la República fue dividida en 24 departamentos. En materia judicial se estableció un tribunal superior para cada departamento. Existieron tres clases de estos tribunales, la primera tratábase de tribunales con once ministros, la segunda con seis y la tercera con cuatro, todas ellas con su fiscal. El único previsto de primera clase debería ser solamente el de la capital de la República. En efecto, éste tribunal superior se debería integrar con once ministros y un fiscal, distribuidos en tres salas, la primera con cinco ministros y la segunda y la tercera con tres cada una. Sin embargo, de acuerdo con el segundo artículo transitorio de la Ley de 23 de mayo de 1837, la Suprema Corte continuaría desempeñando las funciones de tribunal superior en lo que era antes del Distrito y territorios federales²²⁶.

Los requisitos para ser electos ministros de los tribunales superiores de los departamentos eran:

I. Ser mexicano por nacimiento o hallarse en alguno de los casos que expresa el Artículo 4, párrafo 2 de esta ley; II. Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos; III. Tener la edad de treinta años cumplidos; IV. No haber sido condenado en proceso legal por algún crimen; V. Ser letrado y en

²²⁴ *Ibíd*em, p. 251.

²²⁵ *Ibíd*em, pp. 250-251

²²⁶ José Luis Soberanes Fernández, *Sobre el origen de la Suprema...* op.cit., p. 62

ejercicio práctico de esta profesión por seis años a lo menos, y VI. Hacer el juramento correspondiente ante el Gobernador y Junta departamental, al tomar posesión de su cargo²²⁷.

En todos estos tribunales habría un presidente electo entre los ministros y por ellos mismos, duraría en su cargo dos años a partir de un primero de enero y podían ser reelectos. La distribución de ministros entre las diversas salas, correspondía a la Suprema Corte. En caso de ausencia, recusación o vacantes de los ministros, se suplían por el juez de primera instancia, más cercano, o de otro letrado, designado por el tribunal en pleno²²⁸.

Los fiscales deberían intervenir en las causas civiles y criminales de interés a la causa pública. Cada uno de los tribunales superiores deberían contar con el siguiente personal: un abogado de pobres, un ministro ejecutor, un escribano de diligencias, escribientes y los demás subalternos que señalara el reglamento respectivo; además de esos empleados comunes a todo tribunal, cada sala tendría un secretario letrado, un oficial y un portero. En el Tribunal Superior de México habría además 4 abogados de pobres y dos agentes fiscales (éstos últimos eran nominados por el propio tribunal a propuesta de su fiscal).²²⁹

La designación de los ministros de los tribunales departamentales se realizaba de la siguiente manera: los tribunales superiores formarían listas de pretendientes, las que pasarían al gobernador para que éste a su vez, en unión de la junta departamental excluyeran a los que en su estima, no merecían la confianza pública del departamento, calificando al resto. Luego, la lista que resultare pasaría al Supremo Gobierno para que en unión del Consejero la volviera a calificar, en razón de quienes creyeran no merecían la confianza de la Nación, para que hecha esta operación se turnase a la Suprema Corte de Justicia, para que ésta decidiera en definitiva quién era el designado para ocupar el cargo de ministro o fiscal de tribunal superior de un departamento²³⁰.

La Ley para el Arreglo Provisional de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común de 23 de mayo de 1837 disponía que la Suprema Corte hiciera un proyecto de reglamento para los tribunales superiores de los departamentos y éste pasaría posteriormente al Congreso para su aprobación. En tanto ocurriese eso seguirían en vigor los anteriores reglamentos de tribunales superiores. Igualmente se encomendaba a la Corte la redacción de los diversos aranceles que la vida judicial exigía.

Otras funciones importantes que encomendaba la Ley de 23 de mayo de 1837 a los tribunales superiores, eran las siguientes: I. Las visitas, generales y semanales, a cárceles; II. El examen y recepción de abogados, y III. El examen de los pretendientes a plaza de escribanos.

²²⁷ Oscar Cruz Barney, *El Poder Judicial en la evolución constitucional...* op.cit., p. 258.

²²⁸ José Luis Soberanes Fernández, *Los Tribunales en la Ley de 1837...* op.cit., pp. 898-899.

²²⁹ *Ibidem*, p. 899.

²³⁰ *Ídem*.

El artículo 22 de la Quinta Ley Constitucional establece como atribuciones de los tribunales superiores departamentales, las siguientes:

I. Conocer en segunda y tercera instancia de las causas civiles y criminales pertenecientes a su respectivo territorio; y en primera y segunda de las civiles de los gobernadores de los departamentos, cuya capital esté más inmediata, y de las civiles y criminales comunes de los magistrados superiores de éstos; II. Conocer en primera y segunda instancia de las causas criminales comunes, de las de responsabilidad y de los negocios civiles en que fueren demandados los jueces inferiores de su territorio. En las mismas instancias, de las que deban formarse contra los subalternos y dependientes inmediatos del tribunal por faltas, abusos o excesos cometidos en el servicio de sus destinos; y en tercera instancia de los negocios que promuevan o causas que se formen en iguales casos, en los departamentos cuya capital esté más inmediata; III. Conocer de los recursos de nulidad, que se interpongan de las sentencias dadas por los jueces de primera instancia en juicio escrito, y cuando no tuviere lugar la apelación, y de las de vista que causen ejecutoria; IV. Dirimir las competencias de jurisdicción que se susciten entre sus jueces subalternos; V. Conocer de los recursos de protección y de fuerza que se interpongan de los jueces eclesiásticos de su respectivo territorio, no arzobispos ni obispos; VI. Declarar en las causas de reos inmunes los casos en que deba pedirse a la jurisdicción eclesiástica su consignación; VII. Calificar a los letrados que deben ocupar las vacantes que ocurran en los mismos tribunales, verificándolo precisamente con intervención de los gobernadores y juntas departamentales respectivas, en los términos prevenidos en el párrafo 17 del Artículo 12 de esta ley; VIII. Nombrar a los jueces de primera instancia de su territorio, precediendo la intervención de los gobiernos y juntas departamentales respectivas. Esta intervención se verificará de la manera dispuesta en la primera parte del mismo párrafo 17 del Artículo 12 de esta ley; y dando inmediatamente cuenta a la Corte Suprema para la confirmación del nombramiento hecho por el tribunal; IX. Nombrar a sus subalternos y dependientes respectivos²³¹.

Se prohibió a los tribunales superiores departamentales hacer reglamentos, conocer de asuntos de gobierno o económicos y que sus integrantes se desempeñaran como abogados (artículos 23 y 24)²³².

1.8.2.1.2. Los Jueces de primera instancia y subalternos.

Los jueces subalternos de primera instancia se regulan en los artículos del 25 al 27, estableciendo que en las cabeceras de distrito de cada departamento se establecerían jueces subalternos, con sus juzgados correspondientes para el despacho de las causas civiles y criminales en su primera instancia. Los habría también en las cabeceras de partido que designasen las juntas departamentales de acuerdo con los gobernadores, con tal de que la población de todo el partido no baje de veinte mil habitantes (artículo 25)²³³.

²³¹ Manuel Dublan y José María Lozano, tomo III, op.cit., p. 251-252.

²³² *Ibidem*, p. 252.

²³³ *Ibidem*, p. 252.

El artículo 71 de la Ley para el Arreglo Provisional de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común de 23 de mayo de 1837²³⁴ establecía que en las cabeceras de distrito de todos los departamentos y en las de partido con más de veinte mil habitantes y si así lo determinara la junta departamental en unión con el gobierno, debería haber por lo menos un juez de primera instancia. Habrá jueces subalternos con sus juzgados correspondientes para el despacho de causas civiles y criminales en su primera instancia, conforme a lo previsto en el artículo 25 de la Quinta Ley Constitucional.

La designación de los jueces la haría el Tribunal Superior prefiriendo a aquellos que en el momento de entrar en vigor la ley estuvieran desempeñando el cargo de juez de primera instancia. A los que tuvieran mayor antigüedad se les nombraría jueces de lo civil. Los jueces de primera instancia eran sustituidos en las vacantes temporales, por un letrado del lugar, nombrado por el tribunal superior, y a falta de aquel sería el juez más inmediato.

Los requisitos para ser juez de primera instancia son: I. Ser mexicano por nacimiento, o hallarse en alguno de los casos que expresa el párrafo 2 del Artículo 4 de esta ley; II. Ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos; III. No haber sido condenado en proceso legal por algún crimen; IV. Tener veintiséis años cumplidos de edad, V. Ser letrado, y haber ejercido esta profesión cuatro años a lo menos (artículo 25)²³⁵.

Los artículos 27 y 28 de la Ley Quinta Constitucional establece como restricciones para los jueces de primera instancia, el de abstenerse de ser abogados o apoderados en los pleitos, árbitros de derecho o arbitradores, y debían limitarse exclusivamente al conocimiento de los asuntos judiciales.

El personal de los juzgados era el siguiente: si este era mixto o penal debería contar con un escribano (los de México con dos natos y otro de diligencia), un escribiente (igualmente el de México con dos) y un comisario que sirviera de ministro ejecutor (en la de México había dos comisarios y un ministro). En los juzgados civiles debería haber un escribano (en los de México dos), un escribiente (en la de México dos), un comisario y un ministro ejecutor. Todos ellos nombrados por el tribunal superior correspondiente, a propuesta del juez. Los demás subalternos serían nombrados por el juez, dando parte al gobernador y al tribunal superior.

Según la citada la Ley de 1837, los jueces de primera instancia conocían: I. De los asuntos judiciales de su territorio (artículo 87); II. De todos los pleitos y causas civiles o criminales de cualquier clase y naturaleza, exceptuando los casos en que los eclesiásticos y militares deban gozar fuero, con arreglo a las leyes constitucionales y demás vigentes, para esos casos debía exhibirse la certificación que acredite haber intentado el medio de conciliación (artículos 88 y 89); III. De las

²³⁴ *Ibidem*, p. 399.

²³⁵ *Ídem*.

causas y pleitos que pasando de cien pesos no excedieren de doscientos, conocerán por juicio escrito conforme a derecho, pero sin apelación, otorgando a las partes sólo el recurso de nulidad para ante el tribunal superior, por contravenirse las leyes procesales (artículo 91); IV. Para restituir y amparar, en juicio sumarísimo, así como a través del juicio plenario de posesión, a cualquier persona que fuere despojada o perturbada en la posesión de alguna cosa profana o espiritual, sea eclesiástico, lego o militar el perturbador (artículo 92); V. A prevención, con los alcaldes, de la formación de inventarios, justificaciones ad-perpetuam y otras diligencias judiciales de igual naturaleza, en que no haya todavía oposición de parte (artículo 93); VI. De las causas civiles y criminales sobre delitos comunes, que ocurran contra los alcaldes en su territorio (artículo 94)²³⁶.

1.8.2.1.3. Los Alcaldes y jueces de paz.

El artículo 29 de la Quinta Ley Constitucional establecía que en los asuntos judiciales los alcaldes de los pueblos ejercerían las facultades que se establecieran por las leyes. Por su parte, la Ley para el Arreglo Provisional de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común de 23 de mayo de 1837 en sus artículos del 100 al 119, reguló con mayor precisión la organización y funcionamiento de los citados alcaldes y jueces de paz²³⁷.

Los alcaldes y los jueces de paz tenían las mismas funciones, aunque se trataba de cargos diferentes, pues los primeros eran miembros de los ayuntamientos los que, de acuerdo con las leyes constitucionales de 1836, deberían fungir en las poblaciones donde los había en 1808, en las capitales de departamento, en los puertos con una población superior a 4,000 habitantes y en las localidades con más de 8,000 habitantes; en los lugares que no tuvieran alguna de esas características pero que tuvieran más de 1,000 habitantes, contarían con un juez de paz, nombrado por el prefecto, con la aprobación del gobernador, por un año, pudiendo ser reelectos²³⁸.

Las facultades jurisdiccionales de los citados órganos, según lo dispuesto por la citada Ley de 1837, serían las siguientes: I. Conciliar respecto de toda clase de personas, sin excepción alguna (artículo 100); II. Resolver todo tipo de juicios verbales que ocurra en las poblaciones de su adscripción, con excepción de aquellos en que fueran demandados los eclesiásticos y los militares (artículo 101); III. En los asuntos contenciosos, dictar las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia (artículo 102); IV. Instruir las primeras diligencias en las causas criminales, cuando existiera urgencia, y practicar las que les encomienden los tribunales y juzgados de primera instancia respectivos (artículo 102); V. Resolver especialmente las conciliaciones entabladas en la vía civil, cuyo interés pase de cien pesos, o criminal sobre injurias graves puramente personales (artículo 104); VI. Resolver en juicio verbal las demandas civiles que

²³⁶ Manuel Dublán y José María Lozano, *op.cit.*, tomo III, p. 400-401.

²³⁷ *Ibidem*, pp. 402-404.

²³⁸ Cfr. José Luis Soberanes Fernández, *Los Tribunales en la Ley de 1837...* *op.cit.*, p. 901.

no pasen de cien pesos y las criminales sobre injurias leves y otras faltas de igual naturaleza, que no merezcan otra pena que una reprensión o corrección ligera (artículo 113)²³⁹.

El procedimiento de conciliación se realizaba, en forma ágil, en los términos siguientes: El quejoso solicitaría a la autoridad que citara oralmente al demandado, para que al hacerlo, le indicara la pretensión, día y hora de la audiencia y que se presentaría con un hombre bueno, el cual tenía que ser ciudadano de más de veinticinco años. Si el demandado no concurría se le impondría una multa a favor del ayuntamiento respectivo, entre 2 y 10 pesos; si entonces tampoco asistía se tendría por intentada la conciliación. El demandado podría renunciar al beneficio de la conciliación (artículos 104, 105 y 106)²⁴⁰.

Cuando se realizaba la audiencia de conciliación, ambas partes concurrían acompañadas por sus hombres buenos, las partes expondrían sus pareceres, luego los hombres buenos darían, por separado su opinión; la autoridad dictaría las diligencias que considerase oportunas para lograr la avenencia, antes de ocho días. Si las partes se conformaban con esa resolución, se darían las copias certificadas de las actuaciones para que, si es el caso, se ejecutasen; en caso de no conformarse con esa resolución daría la certificación de haberse intentado la conciliación sin llegar a un arreglo (artículo 108, 109 y 110)²⁴¹.

De conformidad con el artículo 109 de la citada Ley de 1837²⁴², cada alcalde o juez de paz debía tener un libro titulado “Libro de Conciliaciones”, en el que se asentaba una razón sucinta de lo que se practicare en los juicios de conciliación, poniéndose enseguida la providencia conciliatoria dictada por el alcalde o juez la que se hacía saber a los interesados en presencia de los hombres buenos para que expresaran si se conformaban con ella o no, lo que se asentaba también en la diligencia, y se firmaba, por el alcalde o juez de paz, por los hombres buenos y por los interesados.

Los juicios verbales, igualmente se tramitaban en forma ágil y rápida, atendiendo al procedimiento siguiente: La demanda se presentaba oralmente, la autoridad estaba asistida de un escribano o dos testigos de asistencia y las partes tenían que concurrir con un hombre bueno. La autoridad oíría la demanda y las excepciones, luego el dictamen de los hombres buenos y antes de ocho días dictaría sentencia, mandándola ejecutar inmediatamente, sin más recurso que el de responsabilidad. Asimismo, llevaría un libro denominado “Libro de Juicios Verbales” el cual consignaría de manera sucinta todo lo actuado y firmarían todos los que intervinieron en el procedimiento (artículos 115, 116 y 117)²⁴³.

²³⁹ Manuel Dublán y José María Lozano, op.cit., tomo III, p. 402-403.

²⁴⁰ *Ibíd*em, p. 402

²⁴¹ *Ibíd*em, p. 403.

²⁴² *Ídem*.

²⁴³ *Ibíd*em, pp. 403-404.

1.8.2.1.4. Disposiciones comunes complementarias en materia de administración de justicia de la Ley Quinta Constitucional de 29 de diciembre de 1836.

El último capítulo de la Ley Quinta Constitucional de 1836, se denomina “De las prevenciones generales sobre la administración de justicia en lo civil y en lo criminal”, y del mismo rescatamos algunas disposiciones por la importancia, respecto a las garantías judiciales implícitas en ellas, tales como la de estabilidad y el régimen de responsabilidad al que estarían sujetos los jueces y magistrados; asimismo, se contienen algunas reglas sobre fueros, derechos de los procesados y la proscripción de las torturas, prácticas intimidatorias para realizar una confesión en los procedimientos penales y las penas trascendentes, derechos que posteriormente se incorporaron como garantías procesales en las constituciones de 1857 y de 1917²⁴⁴.

Así, el mencionado capítulo inicia prohibiendo los fueros personales, con excepción del eclesiástico y militar (artículo 30). Respecto a la garantía judicial de estabilidad señalaba que los miembros y fiscales de la Corte Suprema serían perpetuos en estos cargos, y no podrían ser ni suspensos ni removidos, sino con arreglo a las prevenciones contenidas en la segunda y tercera leyes constitucionales (artículo 31); También serían perpetuos los ministros de los tribunales superiores de los Departamentos y los jueces letrados de primera instancia, y no podrán ser removidos sino por causa legalmente probada y sentenciada (artículo 32)²⁴⁵.

Respecto a la garantía judicial económica, se dispone que todos los magistrados y jueces gozaran del sueldo que se fijara por una ley (artículo 33)²⁴⁶.

Con relación a las garantías procesales o de los justiciables, se dispone lo siguiente: I. En cada causa, sea cual fuere su cuantía y naturaleza, no podría haber más de tres instancias. Una ley fijará el número de los que cada causa deba tener para quedar ejecutoriada según su naturaleza, entidad y circunstancias (artículo 34); II. Los ministros que hubieren fallado en alguna instancia, no podrían hacerlo en las demás (artículo 35); III. Toda prevaricación por cohecho, soborno, o baratería produce acción popular contra los magistrados y jueces que la cometieren (artículo 36); IV. Toda falta de observancia en los trámites esenciales que arreglan un proceso, produce su nulidad en lo civil, y hará también personalmente responsables a los jueces. Una ley fijará los trámites que como esenciales no pueden omitirse en ningún juicio (artículo 37); V. En las causas criminales su falta de observancia es motivo de responsabilidad contra los jueces que la cometieren (artículo 38); VI. Todos los litigantes tienen derecho para terminar, en cualquier tiempo, sus pleitos civiles o criminales, sobre injurias puramente personales, por medio de jueces árbitros, cuya sentencia será ejecutada conforme a las leyes (artículo 39); VII Para entablar

²⁴⁴ *Ibíd*em, p. 252-253

²⁴⁵ *Ibíd*em, p. 252.

²⁴⁶ *Ídem*.

cualquiera pleito civil o criminal, sobre injurias puramente personales, debe intentarse antes el medio de la conciliación. La ley arreglará la forma con que debe procederse en esos actos, los casos en que no tenga lugar y todo lo demás relativo a esta materia (artículo 40); VIII. El mandamiento escrito y firmado del juez, que debe preceder a la prisión, según el párrafo 1, Artículo 2, de la primera ley constitucional, se hará saber en el acto al interesado; éste y todos deberán obedecer, cumplir y auxiliar estos mandamientos, y cualquiera resistencia o arbitrio para embarazarlos o eludirlos, son delitos graves que deberán castigarse según sus circunstancias (artículo 41); IX. En caso de resistencia o de temor fundado de fuga, podrá usarse de la fuerza; artículo 42); X. Para proceder a la prisión se requería: a) que preceda información sumaria, de que resulte haber sucedido un hecho que merezca, según las leyes, ser castigado con pena corporal, y b) que resulte también algún motivo o indicio suficiente para creer que tal persona ha cometido el hecho criminal (artículo 43); XI. Para proceder a la simple detención basta alguna presunción legal o sospecha fundada, que incline al juez contra persona y por delito determinado. Una ley fijará las penas necesarias para reprimir la arbitrariedad de los jueces en esta materia (artículo 44); XII. Ningún preso podría sufrir embargo alguno en sus bienes, sino cuando la prisión fuere por delitos que traigan de suyo responsabilidad pecuniaria, y entonces sólo se verificará en los suficientes para cubrirla (artículo 45); XIII. Cuando en el progreso de la causa y por sus constancias particulares apareciere que el reo no debe ser castigado con pena corporal, será puesto en libertad en los términos y con las circunstancias que determinará la ley (artículo 46); XIV. Dentro de los tres días en que se verificare la prisión o detención, se tomará al presunto reo su declaración preparatoria; en este acto se le manifestará la causa de este procedimiento y el nombre del acusador, si lo hubiere, y tanto esta primera declaración como las demás que se ofrezcan en la causa, serán recibidas sin juramento del procesado, por lo que respecta a sus hechos propios (artículo 47); XV. En la confesión, y al tiempo de hacerse al reo los cargos correspondientes, deberá instruírsele de los documentos, testigos y demás datos que obren en su contra, y desde este acto el proceso continuará sin reserva del mismo reo (artículo 48); XVI. Jamás podrá usarse del tormento para la averiguación de ningún género de delito (artículo 49); XVII. Tampoco se impondrá la pena de confiscación de bienes (artículo 50); XVIII. Toda pena, así como el delito, es precisamente personal del delincuente, y nunca será trascendental a su familia (artículo 51)²⁴⁷.

1.8.3. La desaparición de la Secretaría de Justicia en 1836

El segundo eje de transformación afectó fatalmente a la Secretaría de Justicia y negocios eclesiásticos, que fue extinta fulminantemente por haber perdido su objeto vital, y sus competencias y recursos usados para dar vida al Ministerio del Interior. Según lo hizo saber el titular de ese Ministerio, Antonio Romero, estableciendo el régimen centralista, se había “colocado el poder judicial por la Ley Quinta Constitucional en una verdadera y absoluta independencia del Ejecutivo; dejó éste de ejercer aquella inspección que la antigua Carta le daba,

²⁴⁷ *Ibidem*, pp. 252-253

para que los tribunales administrasen pronta y cumplidamente, no pudiendo hacer otra cosa en el actual sistema, que simples excitativas con el mismo objeto”.

La causa de la extinción fue, por consiguiente, que el régimen federal inspeccionaba al Poder Judicial, socavando su autonomía, y como en adelante se protegería efectivamente esta capacidad, debía desaparecer el órgano inspector: La Secretaría de Justicia. Como consecuencia, el cuidado y vigilancia de la administración de justicia, y el cumplimiento de las leyes relativas a la organización de los tribunales y juzgados de los departamentos pasó a la Suprema Corte de Justicia. Igualmente, pasó a su responsabilidad la solución de los problemas de dicha administración tales como los inconvenientes y embarazos que ofreciera la ejecución de las disposiciones constitucionales, y las reformas, ampliaciones o modificaciones que necesitara la administración de justicia. Con esta actividad, se purgaría por suprimir las dilaciones por actos tardíos, costosos e irregulares, en beneficio de la moralidad de los servidores públicos y en provecho de la sociedad.

Sin embargo, la medida no resulto satisfactoria y Romero reprochó a la Suprema Corte de Justicia su falta de diligencia para atender la continuación y cumplimiento de las leyes orgánicas de los tribunales y juzgados de hacienda, dejando el juicio respectivo al Congreso.

1.8.4. Acierto del diseño de una organización judicial plena, y fallas del modelo que originaron su inviabilidad en el modelo centralista.

La Ley Quinta Constitucional de 1836, al igual que la Ley para el Arreglo Provisional de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común de 23 de mayo de 1827, representaron un adelanto de la organización judicial en México, toda vez que otorgó facultades en materia de gobierno y administración a favor de la Corte Suprema de Justicia y de los tribunales superiores de los departamentos que desde 1821 desempeñaban el Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Justicia. Con ello se acentuó, dentro del modelo, la autonomía del Poder Judicial respecto del Ejecutivo y del Legislativo.

Por lo que respecta al adelanto que representó exclusivamente la Ley de referencia, el maestro Soberanes Fernández²⁴⁸ coincide en que representó un adelanto de la organización judicial mexicana, pues dio pautas comunes que posteriormente permitieron cierta uniformidad en los diversos poderes judiciales locales.

Podría objetarse que la uniformidad a la que se refiere el Dr. Soberanes se obtiene a cambio de una organización central unitaria y ello en una concepción federalista no significa ventaja en sí. Sin embargo, el citado jurista objeta señalando que aunque entonces se había adoptado el régimen centralista en la designación de los tribunales superiores intervenían

²⁴⁸ Cfr. José Luis Soberanes Fernández, *Los Tribunales en la Ley de 1837...* op.cit., p. 902.

activamente los otros órganos de la administración local, como lo eran los gobernantes y juntas departamentales (correspondientes a nuestras legislaturas locales del sistema federal). Es decir, que no era un centralismo absoluto. Asimismo, señala que fue en el régimen centralista, donde se crearon realmente los tribunales superiores, como tribunales de apelación, sustituyendo a las antiguas audiencias, y fue entonces cuando se creó el Tribunal Superior del Distrito Federal, no en 1855, pues hasta entonces era la Suprema Corte de Justicia la que ejercía las funciones que le correspondían. Por lo que respecta al máximo tribunal del país, sostiene el profesor Soberanes que mediante la Ley de 1837 mencionada se definieron funciones jurídicas más precisas y estables, sobre todo por lo que hace al recurso de nulidad (casación), pero sobre todo la función constitucional de examinar los proyectos de ley y la interpretación de las leyes²⁴⁹.

Por otra parte, con la extinción de la Secretaría de Justicia, las funciones que ésta había asumido, desde su origen, el 8 de noviembre de 1821, y que se habían fortalecido apenas con base en el Reglamento de 26 de enero de 1835, fueron transferidas a los órganos que encabezaban el poder judicial, tanto a nivel central propiamente dicho, como departamental.

A nivel central, la Suprema Corte de Justicia de la Nación asumió las funciones esenciales en materia de gobierno y administración que desempeñaba la Secretaría extinta. Por esa razón, tanto en la Ley Quinta Constitucional y en la Ley de 1837 mencionada, se estipula como funciones, sin precedente alguno las siguientes:

1. Iniciar leyes relativas a la administración de justicia, según lo prevenido en el Tercera Ley Constitucional, preferentemente las que se dirijan a reglamentar todos los tribunales de la nación;
2. Exponer su dictamen por las leyes iniciadas por el Supremo Gobierno, o por lo diputados, en el mismo ramo de la administración de justicia;
3. Recibir las dudas de los demás tribunales y juzgados sobre la inteligencia de alguna ley, y hallándolas fundamentadas, pasarlas a la cámara de diputados, exponiendo su juicio y promoviendo la declaración conveniente;
4. Nombrar todos los subalternos y dependientes de la misma Corte Suprema;
5. Nombrar los ministros y fiscales de los tribunales superiores de los departamentos, en los términos siguientes: Los tribunales superiores de los Departamentos, formarían lista de todos los pretendientes a dichas plazas y de los demás que a su juicio fueren aptos para obtenerlas, las pasarán en seguida al gobernador respectivo, quién en unión de la junta departamental, podría excluir a los que estimara que no merecían la confianza pública del Departamento, y hecha esta operación las devolverán a los mismos tribunales. Estos formaban de nuevo una lista comprensiva de los que quedaron libres después de la exclusión, calificando gradual y circunstancialmente la aptitud y mérito de cada uno, remitida esta lista al supremo gobierno, podrá éste con su consejo, excluir a los que crea que no merecen el concepto y confianza de la nación, y pasada, por último, a la Corte Suprema de Justicia, procederá al nombramiento entre los que resulten expeditos;
6. Confirmar el nombramiento de los jueces propietarios de primera instancia, hecho por los tribunales superiores de los departamentos, y
7. Apoyar o contradecir las peticiones de indultos que se hagan a favor de los delincuentes.

²⁴⁹ *Ibíd*em, pp. 902-903.

Puede advertirse que las facultades descritas contenidas en el artículo 12 de la Quinta Ley Constitucional coinciden con las que tenía atribuidas la Secretaría de Justicia y todas ellas se relacionan con funciones de gobierno y administración de la organización judicial. Con la derogación de las Leyes Constitucionales de 29 de diciembre 1836 se proscribió la facultad de la Suprema Corte de Justicia en materia de iniciativa legislativa y, en la actualidad, existen posturas que reclaman se asigne como propia, por las ventajas que representaría, la facultad de iniciativa a los órganos que encabezan el Poder Judicial, al menos en materia de administración de justicia, específicamente en las leyes que se refieren a la organización y funcionamiento de ese Poder público, así como respecto de los códigos procesales que contienen las reglas, con base en las cuales realiza su función jurisdiccional, donde mucho tienen que decir los jueces.

En un estudio reciente el extraordinario jurista Manuel Cifuentes Vargas²⁵⁰ hace una exposición sobre el derecho de iniciar leyes y decretos por parte del poder judicial, señalando que es una deuda pendiente que se tiene con ese poder y respecto del último avance en esa materia relata que existe una minuta de reformas al artículo 71, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada en la Cámara de Diputados, pero detenida en la de Senadores, en la que en forma limitada se pretende otorgar la facultad de iniciativa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, exclusivamente para la emisión y reformas de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Concluye el propio Cifuentes manifestando que ha llegado el momento de que se actualice el texto constitucional para regresar el derecho perdido por el Poder Judicial de la Federación para iniciar leyes y decretos que ya había conquistado desde el siglo decimonónico; pero no solo en lo relativo a la administración de su ramo, como se pretende hacer con la reforma citada, sino en todas las materias²⁵¹.

En términos generales consideramos que el sistema centralista diseñó un poder judicial sólido en sus funciones y con una autonomía extraordinaria al asignarle las facultades de gobierno y administración a los órganos de mayor jerarquía de ese poder, ante la proscripción que de esas facultades se hizo en el ámbito de Ejecutivo, por la extinción de la Secretaría de Justicia.

1.8.5. Fallas que originaron la inviabilidad de la autonomía plena del Poder Judicial en el modelo centralista.

Aparentemente no existía problema alguno para que el Poder Judicial iniciara su despegue con la autonomía que se le otorgaba y el cúmulo de facultades, sin embargo, el Supremo Poder

²⁵⁰ Cfr. Manuel Cifuentes Vargas, *Derecho de Iniciar Leyes y Decretos Deuda Pendiente con el Poder Judicial*, México, Editorial Laguna, 2004, pp. 194 y ss.

²⁵¹ *Ibidem*, p. 196

Conservador, instaurado por la Segunda Ley Constitucional de 1836, matizaba cualquier intento de una verdadera autonomía de la organización judicial, toda vez que se encomendaba a ese Supremo Poder el de mantener a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial dentro de la órbita de sus respectivas facultades constitucionales y velar por el cumplimiento del texto fundamental. El maestro Alfonso Noriega Cantú atribuye al Supremo Poder Conservador la naturaleza de un órgano de control constitucional, de ahí que le asigna el merito especial de haber sido la primera institución jurídico política que tuvo la misión específica de proteger la pureza de la Constitución, al gozar de facultades para declarar la nulidad incluso de leyes o decretos contrarios al texto constitucional, así como de actos emitidos por los otros poderes del Estado encargados de aplicar las disposiciones generales²⁵².

Don Silvestre Moreno Cora²⁵³ sostiene que la implantación del Supremo Poder Conservador fue definitivamente un primer e imperfecto ensayo de un sistema de control constitucional, mediante el cual se pretendía dejar que fuera letra muerta los derechos concedidos a los ciudadanos por el texto de las Leyes Constitucionales y se toma de las ideas expuestas por Benjamín Constant, quién en su obra denominada Principios de Política, sostiene que:

El poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial son tres resortes que deben cooperar, cada uno en su esfera, al movimiento general; pero cuando, descompuesto, se cruzan, entrechocan y se traban, se necesita una fuerza que los ponga de nuevo en su sitio. Tal fuerza no puede residir en uno de los resortes en particular, porque se serviría de ella para destruir a los demás. Es preciso que esté situada fuera y que sea, en alguna medida, neutral, a fin de que su acción se aplique en cuantos puntos se requiera y lo haga con un criterio preservador, reparador, no hostil.

Percibir al Supremo Poder Conservador como un esfuerzo respetable en el camino de las garantías constitucionales, es una postura en la que, según Miguel de la Madrid²⁵⁴, coincide el maestro Felipe Tena Ramírez, mientras que otro sector de la doctrina mexicana, encabezado por Emilio Rabasa, califica a la citada institución como un organismo excéntrico y monstruoso.

José Fernando Ramírez en su voto particular respecto del proyecto de reformas de 1840 de las Leyes Constitucionales se manifiesta contra la existencia del Supremo Poder Conservador, en los siguientes términos:

Mi opinión en contra de la existencia de un poder tan privilegiado como el Conservador; monstruosos y exótico en un sistema representativo popular, en que toda la garantía que tienen los ciudadanos respecto de sus funcionarios, es la responsabilidad que contraen éstos con sus desaciertos, y que esa responsabilidad sea efectiva y no nominal: por lo que siempre he juzgado

²⁵² Cfr. Alfonso Noriega Cantú, *El Supremo Poder Conservador y el Conservadurismo Mexicano* Revista de la Facultad de Derecho de México, México, número III, septiembre-diciembre de 1978, p. 737 y ss.

²⁵³ Cfr. Silvestre Moreno Cora, *Tratado del Juicio de Amparo conforme a las sentencias de los Tribunales Federales*, México, edición facsimilar, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1992, pp. 4 y ss.

²⁵⁴ Cfr. De la Madrid Hurtado, Miguel, *Elementos de Derecho Constitucional...* op.cit., p. 158

que un funcionario sin esa responsabilidad, como los integrantes del Supremo Poder Conservador, es un funcionario peligroso y que no presta ninguna garantía²⁵⁵.

Refiriéndose al Supremo Poder Conservador, el maestro Soberanes Fernández sostiene que está fuera de duda la influencia francesa, al reconocer que:

El antecedente de tan peculiar institución fue la Constitución francesa del año VIII, de corte consular, promulgada el 22 *frimaire* (13 de diciembre de 1799) e inspirada por el abate Sieyès, en el cual se contemplaba la existencia del Senado Conservador como “guardián de los derechos de la nación”, a través de la anulación de los actos de los poderes Ejecutivo y Judicial reputados como inconstitucionales²⁵⁶.

Sin embargo, la causa endógena del establecimiento del Supremo Poder Conservador, se atribuye por parte de la doctrina a la idea generalizada de que uno de los defectos que tenía la Constitución mexicana de 1824 fue la ausencia de un sistema de garantías constitucionales, en el sentido moderno de instrumentos adjetivos para hacer prevalecer el contenido de la norma fundamental y en 1836 trató de salvarse esa circunstancia, implantando el Supremo Poder Conservador, con facultades extraordinarias²⁵⁷.

Con una visión más política que jurídica, Miguel de la Madrid²⁵⁸ sostiene que la creación del Supremo Poder Conservador se debió a la conciliación de estas dos situaciones: concentrar el poder, pero no en beneficio del presidente de la República, que seguramente sería Santa Anna. Se tenía, entonces, que organizar un poder que estuviera inclusive por encima del presidente de la República, y que controlara a los demás poderes: este fue el supremo poder conservador. Organismo éste que sería el portavoz, no de la nación, sino de las clases privilegiadas y, por las amplias facultades que tenía estaría en condiciones de convertirse en el máximo árbitro político de la vida constitucional mexicana. Sin embargo, la sagacidad política de Santa Anna salió a flote para evitar las trabas que las clases privilegiadas le imponían, a través del órgano de referencia. Fue tan significativa la presencia del Supremo Poder Conservador, que según Jesús Reyes Heróles, podía definir al sistema instaurado por las Siete Leyes de 1836, como “constitucionalismo oligárquico”, porque el centro del sistema lo era de referido organismo, con directrices muy claramente trazadas para destruir el federalismo, el movimiento liberal, destruir las nuevas clases, que eran enemigas de las clases privilegiadas, y afianzar los privilegios de éstas. En una palabra, mantener un aparente marco político con ideas modernas subyaciendo en el fondo la misma estructura política, social y económica que privó durante la colonia.

²⁵⁵ Ramírez, José Fernando, Voto Particular al Proyecto de Reformas de las Leyes Constitucionales, en Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México...* op.cit., p.290.

²⁵⁶ José Luis Soberanes Fernández, *Historia del derecho mexicano*, op.cit., p. 160.

²⁵⁷ *Ibidem*, p. 159.

²⁵⁸ Cfr. Miguel de la Madrid Hurtado, *Elementos de Derecho Constitucional*, op.cit., p. 161.

Al margen de la posición que se adopte respecto a la creación del Supremo Poder Conservador y a los motivos que le dieron origen analicemos por el momento, la organización y funciones de esa peculiar institución.

El ejercicio del Supremo Poder Conservador se depositó en cinco individuos nombrados mediante un complicado sistema de elección en el que intervenían las Juntas Departamentales y la Cámara de Diputados²⁵⁹; asimismo, narra sucintamente Jaime del Arenal Fenochio²⁶⁰, los cinco elegidos juraban sostener el “equilibrio constitucional entre los poderes sociales” y mantener o restablecer “el orden constitucional en los casos en que fuere turbado”. Debían ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, tener cuarenta años el día de la elección, un capital por lo menos de tres mil pesos de renta anuales y haber desempeñado el cargo de presidente o vicepresidente de la República, senador o diputado, secretario de despacho o magistrado de la Suprema Corte de Justicia.

Los integrantes del Supremo Poder Conservador disfrutaría anualmente durante su cargo, seis mil pesos de sueldo y su tratamiento era de excelencia (artículo 10)²⁶¹.

Las facultades del Supremo Poder Conservador se establecieron en el artículo 12 de la Ley Segunda Constitucional²⁶², entre las que se pueden destacar las de declarar la nulidad de leyes o decretos contrarios a la Constitución, la de los actos del Ejecutivo contrarios a la Constitución o a las leyes, la de los actos de la Suprema Corte de Justicia en caso de usurpación de facultades; declarar la incapacidad física o moral del presidente de la República; suspender a la Suprema Corte de Justicia en ciertos casos, restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos tres poderes, o a los tres cuando fueren disueltos revolucionariamente; declarar cual era la voluntad de la nación en casos extraordinarios, dar o negar la sanción de las reformas constitucionales. Todas estas atribuciones solo las podía ejercitar previa excitación que al efecto hiciera cualesquiera de los otros tres poderes, sin este requisito, toda disposición o declaración que hiciera era nula y sin valor alguno²⁶³.

Para garantizar el cumplimiento de las decisiones del Supremo Poder Conservador se estableció en el artículo 15 que toda resolución emanada de ese órgano debía ser obedecida al momento y sin réplica por todas las personas a quien se dirigiera y correspondiera la ejecución. La formal desobediencia se tendría por crimen de alta traición²⁶⁴. Según el artículo 17 los integrantes

²⁵⁹ El procedimiento de elección de los integrantes del Supremo Poder Conservador se regula en los artículos del 1 al 9 de la Segunda Ley Constitucional, *Cfr.* Manuel Dublan y José María Lozano, *op.cit.*, tomo III, pp. 233-234.

²⁶⁰ Véase Jaime del Arenal Fenochio, *voz Supremo Poder Conservador*, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, *op.cit.*, pp. 3604-3605.

²⁶¹ Véase Manuel Dublan y José María Lozano, *op.cit.*, tomo III, p. 234

²⁶² *Ibidem*, pp. 234-235.

²⁶³ *Cfr.* Jaime del Arenal Fenochio, *voz Supremo Poder Conservador*, en *Diccionario...* *op.cit.*, p. 3605

²⁶⁴ Manuel Dublán y José María Lozano, *op.cit.*, tomo III, p. 235.

del Supremo Poder no eran responsables de sus operaciones, más que frente a Dios y la opinión pública, y que no podrían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.

Las facultades del Supremo Poder Conservador, así como la irresponsabilidad de sus miembros y el sistema de ejecución de sus decisiones, relativizan cualquier intento de la pretendida autonomía de los poderes clásicos del Estado. De ahí que no obstante, las reforzadas facultades de la Suprema Corte de Justicia y de los tribunales superiores departamentales, incluyendo las funciones de administración y gobierno transferidas por la extinción de la Secretaría de Justicia, no fuera suficiente para alcanzar en esa etapa la pretendida autonomía de la organización judicial.

1.9. El ocaso del sistema centralista

Las causas del fracaso del sistema centralista se atribuye por parte de la doctrina más calificada, entre otros factores, a los siguientes: el desastre financiero, la pérdida de Texas y la guerra con Francia²⁶⁵. Esos factores de inestabilidad sirvieron de catalizador para acentuar las diferencias entre los grupos políticos del país que trataron de mejorar las condiciones de vida, a través de la propuesta de reformas a los instrumentos constitucionales.

El proceso que concluyó con la segregación de Texas, inició como una reacción y franca oposición al régimen centralista, sobre el particular, debe recordarse que los colonos texanos de la jurisdicción de Austin se pronunciaron el 12 de junio de 1835 en San Felipe, decididos a sostener la Constitución Federal y la del Estado de Coahuila y Texas. De ahí que el desenlace que tuvo la pérdida del territorio texano, implicaba una afectación al proyecto político de los centralistas²⁶⁶, con la consecuente baja de credibilidad por parte de la población.

A pesar de que la crisis financiera fue heredada a los centralistas, sin embargo, estos no tuvieron mejor fortuna que sus antecesores para superarla, y por el contrario esta se agravó, a grado tal que la Secretaria de Hacienda tuvo 18 personas encargadas del ramo entre 1835 y 1841, dato que revela, por si mismo, la inestabilidad de la administración pública que impedía consolidar un proyecto de gobierno. Además el presupuesto de esos años revela que durante la estancia de los centralistas, el déficit se incrementó en forma considerable, al pasar de un déficit de 4 millones de pesos en 1834-1835, en el ejercicio 1837-1838 a 25.9 millones de pesos y debido a las luchas contra los movimientos federalistas y la agresión francesa, el déficit se mantuvo elevado en los años económicos de 1839, 1840 y 1841, que se ubicó en 15.9, 14.4 y 13.7 millones de pesos, respectivamente. Desafortunadamente ese déficit se cubría por la vía de contratos ruinosos con el

²⁶⁵ Felipe Tena Ramírez *Leyes Fundamentales de México...* op.cit., p. 249

²⁶⁶ Cfr. Reynaldo Sordo Cerdeño, *La primera República Centralista...* op.cit., 191-192.

agio, que resolvían la situación apremiante en forma momentánea, pero aumentaban la deuda y debilitaban al gobierno²⁶⁷.

En 1840 inicia la caída del régimen centralista. El 15 de julio de ese año, en medio de una controversia sobre la reforma constitucional, estalló en la capital de la República un movimiento federalista encabezado por Valentín Gómez Farías y que después de apoderarse de la persona del presidente Bustamante y del Palacio Nacional, fue sofocado por el general Valencia. Al referirse a ese movimiento don Miguel de la Madrid Hurtado señala:

Tanto los conservadores como los liberales, consideraban que la causa de los problemas era la falta de una constitución que organizara de forma adecuada a la nación, por ello, la preocupación de la época fue la de organizar constitucionalmente a la nación, y uno y otro bando político produjeron documentos constitucionales, pretendiendo aliviar los males del país con una constitución adecuada²⁶⁸.

Estos acontecimientos detonaron la reacción de la Cámara de Diputados para ocuparse de las reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, para lo cual tuvo en cuenta el Proyecto de Reforma que había presentado el 30 de junio de 1840 una comisión de diputados²⁶⁹, entre los que se encontraba José Fernando Ramírez, autor del voto particular, donde por primera vez propuso el control de la constitucionalidad de las leyes a cargo de la Suprema Corte de Justicia, en los términos siguientes:

No estoy por la existencia del Supremo Poder Conservador: ninguna otra medida podía, en mi concepto, reemplazar su falta, que conceder a la Suprema Corte de Justicia una nueva atribución por la que cuando cierto número de Diputados o de Senadores, de Juntas Departamentales reclaman alguna ley o acto del Ejecutivo, como opuesto a la Constitución, se diese a ese reclamo el carácter de contencioso y se sometiese al fallo de la Corte de Justicia²⁷⁰.

El proyecto de Constitución de 1840 trataba de integrar en un solo texto el contenido de las Siete Leyes Constitucionales vigentes en ese momento, pero rescataba prácticamente los mismos principios y forma de organización de los poderes del Estado, conservando incluso al Supremo Poder Conservador. Por lo que hace a la organización judicial prácticamente queda intocada y sus facultades jurisdiccionales son muy similares a las concedidas en el Quinta Ley Constitucional de 1836, con algunas modificaciones, relativa a la disminución de algunas facultades de gobierno y administrativas, como las relativas a la iniciativa de leyes, y que antaño le correspondían a la Secretaría de Justicia, seguramente, preparando la reinstalación de esa dependencia.

²⁶⁷ Ibídem, p. 195.

²⁶⁸ Miguel de la Madrid Hurtado, *Elementos de Derecho Constitucional...* op.cit., p. 163.

²⁶⁹ Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México...* op.cit., p. 251.

²⁷⁰ Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México...* op.cit., p. 298.

El 8 de agosto de 1841, el general Mariano Paredes y Arrillaga proclama el Plan de Guadalajara, en el que convoca a un congreso constituyente extraordinario que reforme las leyes constitucionales; por otra parte, el general Gabriel Valencia proclama el Plan de la Ciudadela el 4 de septiembre de 1841. El general Antonio López de Santa Anna se les adhiere, viendo que el movimiento se extiende, con su Plan de Perote, cinco días después del Plan de la Ciudadela. En los tres planes se desconoce al presidente Anastasio Bustamante, quién acepta la convocatoria a un congreso constituyente. Sin embargo, el 28 de septiembre de 1841 los jefes rebeldes se reúnen en Tacubaya y aprueban las Bases de Tacubaya, en la que declaran desaparecidos los poderes constituidos, a excepción del Judicial²⁷¹.

En las Bases de Tacubaya se resolvía convocar a una junta personas designadas por Santa Anna, a fin de elegir presidente provisional, quien tendría todas las facultades necesarias para la organización de todos los ramos de la administración pública; se convocaría a un nuevo congreso dentro de dos meses, el que facultado ampliamente se encargaría de constituir a la nación, según mejor le conviniera. Santa Anna fue electo presidente y Bustamante se ausentó del territorio nacional después de haber firmado el 6 de octubre el convenio de la Estanzuela con las tropas vencedoras. Había concluido la vigencia de la Constitución centralista de las Siete Leyes²⁷².

En cumplimiento también al acuerdo de Tacubaya el 10 de diciembre de 1841 se publicó la convocatoria para las elecciones del Constituyente, mismas que habría de efectuarse el 10 de abril de 1842²⁷³. El resultado de las elecciones fue un triunfo de los liberales, lo que resultaba lógico, según Elio Cecilia Noriega, para quien existía un acuerdo generalizado, respecto del tipo de personas que necesitaba la población para que los representara ante el Congreso, hombres honrados y comprometidos con las causas liberales²⁷⁴.

La composición mayoritaria liberal del Congreso incomodó de inmediato a Santa Anna que suspendió la celebración del Te Deum y repique de campanas de la catedral previsto para el día siguiente de la elección²⁷⁵, y el día 10 de junio de 1842, fecha de la instalación del Congreso se proclamó contra la reinstalación del sistema federal, argumentando que “la multiplicación de estados independientes y soberanos es la precursora indefectible de nuestra ruina”²⁷⁶. Asimismo, el presidente trató de que los integrantes del Congreso juraran los Acuerdos de Tacubaya, tratando seguramente de inducir a la conclusión de que el origen de los movimientos que desencadenó el citado acuerdo, ninguno propugnaba abiertamente el federalismo. Pero, los representantes ante el Congreso señalaban que se les había elegido para que con toda libertad definieran el sistema de gobierno.

²⁷¹ Ver, Miguel De la Madrid Hurtado, *Elementos de Derecho Constitucional...* op.cit., pp. 164-165.

²⁷² Ver, Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México...* op.cit., pp. 251-252

²⁷³ *Ibidem*, p. 304.

²⁷⁴ Elio Cecilia Noriega, *El Constituyente de 1842*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, pp. 68-70

²⁷⁵ Véase Miguel de la Madrid Hurtado, *Elementos de Derecho...* op.cit., p. 165

²⁷⁶ Véase Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México*, pp. 304-305.

Con esas desavenencias de por medio, el Congreso inicia a discutir el proyecto de constitución y ante la actitud sabotadora del Ejecutivo, se avanza muy lentamente, además de que cada uno de los grupos tenía su proyecto de Constitución, por lo que se tuvo que optar por presentarse un tercer proyecto que posibilitara la negociación y estaban prácticamente a la mitad del análisis y aprobación del articulado, cuando se suspendieron las actividades del referido órgano colegiado.

Los proyectos de constitución presentados y discutidos por el Constituyente de 1842 fueron seleccionados e incorporados en la obra del maestro Tena Ramírez²⁷⁷. En ambos proyectos se advierte la permanencia de algunos principios sobre los que existían consensos, como el relativo a la intolerancia religiosa, la enumeración de los derechos esenciales del hombre y del ciudadano, el régimen republicano, representativo, popular, difiriendo esencialmente en que el denominado primer proyecto fue presentado por los conservadores proponiendo la permanencia del régimen centralista, en contrapartida con el segundo proyecto, impulsado por los liberales, y mediante el cual se pretendía restablecer el federalismo. Este segundo, a pesar de la composición del Constituyente, tuvo una adhesión minoritaria, dentro de la cual se ubicó Mariano Otero, quien esbozaba ya los lineamientos estructurales del juicio de amparo, como uno de los elementos de un control mixto de constitucionalidad. Ante esos dos proyectos, De la Madrid²⁷⁸, señala que se elaboró un tercero de transacción, el cual se empezó a discutir el 14 de noviembre de 1842.

Por lo que respecta al Poder Judicial de la Federación, los referidos proyectos coinciden con el contenido del proyecto de Constitución de 1840, es decir, mantiene las facultades atribuidas por las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y la Ley para el Arreglo Provisional de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común de 1837, con la diferencia de que se le disminuyen las funciones de gobierno y administrativas que se le habían trasferido con la desaparición de la Secretaría de Justicia, seguramente por la convicción que existía para restablecer la mencionada dependencia del Ejecutivo.

1.10. Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 14 de junio de 1843.

El tercer proyecto que analizaba el Congreso Constituyente de 1842, contenía algunos principios liberales tales como: la libertad de culto privado de religiones, la libertad de enseñanza y la libertad de imprenta. El gobierno manifestó su inconformidad con la obra del Congreso y Santa Anna, aprovechó para provocar en Huejotzingo una revuelta de 28 personas que desconocieron al Congreso. Varios Departamentos pidieron entonces al general Valencia, fiel seguidor de Santa

²⁷⁷ El profesor Felipe Tena Ramírez incorpora el primero y segundo proyecto de Constitución de 182, no así el tercero “conciliatorio”, pero de ellos se puede desprender una tendencia a respetar la competencia jurisdiccional de los órganos judiciales, Véase Tena Ramírez, Felipe, *op.cit.*, pp. 307-402.

²⁷⁸ Miguel de la Madrid Hurtado, *Elementos de Derecho...* op.cit.-, p. 165.

Anna que desconociera al Congreso y nombrara una junta de notables que elaborara una constitución. El gobierno al frente de Nicolás Bravo desconoció en la ciudad de México al Congreso, que para ese momento ya había discutido 70 de los 158 artículos del referido tercer proyecto, terminando así las labores del Constituyente tan peculiar²⁷⁹.

Por Decreto fechado el 19 de diciembre de 1842 el presidente Nicolás Bravo propuso la designación de una Junta de Notables encargada de constituir la nación²⁸⁰. Se señaló en el Decreto que dadas las crisis políticas prevalentes en los últimos meses, el gobierno a la brevedad procedería a designar a una junta compuesta de ciudadanos distinguidos por su ciencia y patriotismo para formar las bases, con asistencia del ministerio, que sirvan para organizar la nación (artículo 1); asimismo estipulaba el Decreto que la junta no podría durar en su encargo por más de seis meses contados desde el día de la emisión de ese instrumento (artículo 2), y que mientras se daban las citadas bases, continuaría rigiendo las bases acordadas en Tacubaya (artículo 3)²⁸¹.

Con base en el Decreto de referencia Bravo designó a la junta de notables a la que posteriormente se le denominó Junta Nacional Legislativa para elaborar el tan ansiado documento constitucional, pero con personas del agrado de Santa Anna; algunos de los designados en las citadas Juntas no aceptaron el cargo, por el exacerbado centralismo que predominaba en sus dirigentes. A pesar de ello, el 12 de junio de 1843, Santa Anna, ya como presidente nuevamente, sancionó el documento constitucional al que se le denominó Bases de Organización Política de la República Mexicana²⁸².

Las Bases Orgánicas de 1843, como se les conoce, contenían once títulos y 202 artículos que, entre otros principios, reiteraron la independencia de la nación y la organización en una República centralista; los departamentos conservaron la división territorial establecida en 1836, dejando a la ley secundaria precisar el número y límites de los mismos; se reiteró la división de poderes; se suprimió el Supremo Poder Conservador y se declaró que el país profesaba y protegía la religión católica²⁸³.

Existió la tendencia en las Bases Orgánicas de 1843 a fortalecer la posición del Poder Ejecutivo, por una parte, respecto del Poder Legislativo al otorgarse al presidente la facultad de veto en el proceso legislativo, debilitándose con ello la posición del Congreso, y con respecto al Poder Judicial, debido a la recuperación implícita de las facultades de gobierno y administración del poder judicial que en las Leyes Constitucionales de 1836 se atribuyeron a la Suprema Corte de Justicia, con la finalidad de que fueran reasumidas por la restablecida Secretaría de Justicia. Sobre

²⁷⁹ *Ibíd*em, p. 166.

²⁸⁰ Manuel Dublan y José María Lozano, tomo IV, *op.cit.* pp. 352 y 353.

²⁸¹ *Ibíd*em, p. 353.

²⁸² *Ibíd*em, pp. 428-449.

²⁸³ Cfr. Emilio O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas...* *op.cit.*, p. 46.

éste último tema nos referiremos más adelante al tratar de manera específica a la restauración de la mencionada dependencia del Ejecutivo. Además, se otorgaba al Presidente de la República la facultad para hacer u ordenar visitas, del modo que dispusiera la ley, a los tribunales y juzgados, siempre que tuviera noticias de que obraren con morosidad, o de que en esos órganos se cometieran desordenes perjudiciales a la administración de justicia, y en clara intromisión del Ejecutivo en la actividad jurisdiccional se facultaba al propio Presidente de la República para instruir que los tribunales dieran preferencia a las causas que así lo requieran para el bien público y pedir noticia del estado de cada una de ellas, cada vez que lo estimare conveniente (artículo 87, fracción X)²⁸⁴. Pero, si a la concentración del poder con base en esas atribuciones se agrega la supresión del Supremo Poder Conservador, tenemos el posicionamiento de un poder fuerte concentrado en el titular del Poder Ejecutivo, de ahí que Emilio Rabasa denomine al régimen establecido por las citadas Bases Orgánicas como despotismo constitucional²⁸⁵.

Respecto a la estructura de la organización judicial cabe señalar que no se modificó en forma esencial, dado que prevaleció el sistema centralista de gobierno, donde la Suprema Corte tenía sus funciones en la ámbito de gobierno central, en tanto que, los tribunales superiores de los departamentos, los jueces del fuero común y los alcaldes asumían la función jurisdiccional en el ámbito local o departamental. Como dato relevante debe mencionarse que las Bases de 1843, exigieron mayores requisitos para ocupar los cargos judiciales que serviría para acentuar la profesionalización que tanta falta hacía en el poder judicial.

El título VI de las citadas Bases de 1843, se refería a al Poder Judicial²⁸⁶, y el primer artículo del capítulo que correspondía al 115 disponía que el referido poder se depositaba en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y jueces inferiores de los Departamentos, y en los demás que establezcan las leyes. Asimismo, señalaba que subsistirían los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería mientras no se disponga otra cosa por las leyes.

La Suprema Corte seguía con la integración similar a la establecida en el texto fundamental que le antecedió, es decir, con once ministros y un fiscal y dejaba que la ley estableciera el número de suplentes, sus calidades, la forma de su elección y su duración (artículo 116). Para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia, como se indicó existió una variación en cuanto a la edad y la experiencia profesional, en los demás requisitos quedo exactamente igual que en el texto fundamental de 1836²⁸⁷.

²⁸⁴ Cfr. Manuel Dublan, tomo IV, op.cit., p. 436

²⁸⁵ Citado por Miguel de la Madrid Hurtado, *Elementos de Derecho Constitucional...* op.cit., p. 166, donde el autor señala que Emilio Rabasa califica a las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, como un “despotismo constitucional”, y agrega que, fracasado el constitucionalismo oligárquico de 1836, se había ya preparado el terreno para el despotismo personal de Santa Anna.

²⁸⁶ Manuel Dublan y José María Lozano, tomo IV, op.cit., pp. 439-441.

²⁸⁷ El artículo 117 de la Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, establecieron como requisitos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: I. Ser ciudadanos en ejercicio de sus derechos; II. Tener la edad de 40 años (las Siete Leyes de 1836, exigían para ese cargo tener 35 años);

Las facultades de la Suprema Corte, contenidas en el artículo 118 de las Bases de Organización Política, eran las siguientes: I. Conocer en todas instancias de las causas criminales que se promuevan contra los funcionarios públicos, a quienes el Congreso o las Cámaras declaren con lugar a la formación de causa, y de las civiles de los mismos; II. Conocer en todas las instancias de las causas civiles y criminales en que hagan de actores los funcionarios de que habla la fracción anterior, siempre que el reo lo solicite en cualquier estado del negocio, aun en el acto de citación para sentencia; III. Conocer en todas instancias de las causas civiles y criminales promovidas contra los ministros y demás agentes diplomáticos, y cónsules de la República; IV. Conocer en todas instancias de las disputas que se promuevan en tela de juicio sobre contratos autorizados por el Supremo Gobierno; V. Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un Departamento intentare contra otro, o los particulares contra un Departamento, cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso; VI. Conocer también en todas las instancias de los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de la Nación; VII. Conocer de las causas llamadas de almirantazgo, presas de mar y tierra, y crímenes cometidos en alta mar; VIII. Conocer de las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los Departamentos; IX. Conocer de las causas criminales que deban formarse contra los subalternos inmediatos de la Suprema Corte por faltas, excesos, o abusos cometidos en el servicio de sus destinos; X. Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales y juzgados de diversos Departamentos o fueros; XI. Conocer en tercera instancia de los negocios civiles promovidos contra los gobernadores, y de los civiles y causas criminales comunes de los magistrados superiores de los Departamentos; XII. Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia por los tribunales superiores de los Departamentos. Mas si conviniere a la parte, podrá interponer el recurso ante el tribunal del Departamento más inmediato, siendo colegiado; XIII. Conocer de los recursos de fuerza de los M. RR. Arzobispos y RR. Obispos, provisos y vicarios generales, y jueces eclesiásticos; mas si conviniere a la parte, podrá introducirlo ante el tribunal del mismo Departamento, siendo colegiado, o ante el más inmediato que lo sea; XIV. Oír las dudas de los tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y juzgándolas fundadas, iniciar la declaración correspondiente; XV. Nombrar todos los dependientes y subalternos de la misma Corte, a los que expedirá sus despachos el Presidente de la República.

Se prohibía expresamente a la Suprema Corte de Justicia: I. Hacer reglamento alguno, ni aun sobre materias pertenecientes a la administración de justicia, ni dictar providencias que contengan disposiciones generales, que alteren o declaren las leyes, y II. Tomar conocimiento alguno sobre asuntos gubernativos o económicos de la Nación, o de los Departamentos.

III. Ser abogado recibido conforme a las leyes, y haber ejercido su profesión por espacio de diez años en la judicatura, o quince en el foro con estudios abiertos (los años de experiencia en las Siete Leyes era menor en ambos supuestos), y IV. No haber sido condenado judicialmente en proceso legal por algún crimen o delito que tenga impuesta pena infamante.

Se establecía que la integración de una Corte Marcial, independiente del Poder Judicial, compuesta de generales efectivos y de letrados, nombrados por el Presidente de la República a propuesta en terna del Senado. Estos magistrados serían perpetuos. La organización de la Corte Marcial, y el modo de conocer en las diversas clases de asuntos que le correspondían, sería objeto de una ley (artículos 112 y 123).

Para juzgar a los ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial se elegirá un tribunal en esta forma. Cada bienio el segundo día de las sesiones, se insacularían todos los letrados que hubiese en ambas Cámaras. La de diputados sacarían por suerte doce individuos, y los que resultaban formaban el tribunal que conocería de las causas mencionadas (artículo 124).

Respecto a los tribunales departamentales, se estableció que habría en los Departamentos tribunales superiores de justicia y jueces inferiores. Todos los negocios que comenzaren en los juzgados inferiores de un Departamento, debían terminar dentro de su territorio en todas instancias. Una ley determinaría el modo de suplir las segundas y terceras instancias en los Departamentos que no pudieren establecer tribunales superiores.

Los magistrados de los tribunales superiores y los jueces letrados serían perpetuos (artículo 188); y no podían ser suspendidos, sino en casos de retraso en el cumplimiento de sus funciones, o cuando de la visita practicada por el gobierno central se encontrare alguna irregularidad, o cuando se emitía auto judicial. Tampoco podrían ser privados de su cargo, sino por sentencia ejecutoria que imponga esa pena (artículo 189)²⁸⁸. Sin embargo, el presidente podría dejar en suspenso de su encargo a los juzgadores, cuando derivado de una investigación, encontraba elementos para excitar al tribunal competente, para que decidiera el fondo del asunto. Pero no podría suspenderse, por parte del titular del Ejecutivo, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, ni a los de la Corte Marcial (artículo 190)²⁸⁹.

El Congreso por sí, o excitado por el titular del Ejecutivo tenía facultades para decretar con respecto a la Suprema Corte de Justicia y a la Marcial visitas a esas instituciones, siempre que tuviera noticias de que obraren con morosidad, o de que en esos órganos se cometen desórdenes perjudiciales a la administración de justicia, y también para redondear la completa intromisión de los demás poderes del Estado en las actividades propiamente jurisdiccionales se facultaba al Congreso y al presidente de la república para instruir que los tribunales dieran preferencia a las causas que así lo requieran para el bien público y pedir noticia del estado de cada una de ellas, cada vez que lo estimare conveniente. Si de las visitas resultare que debe exigirse la responsabilidad de algún servidor de la administración de justicia, se pasarían los datos conducentes a la sección del gran jurado de alguna de las cámaras del Congreso.

²⁸⁸ Manuel Dublan y José María Lozano, tomo IV, op.cit., p. 447.

²⁸⁹ Ídem.

El Congreso también tenía facultades administrativas en el ámbito judicial, toda vez que según el artículo 192 de las Bases de Organización Política citadas, podría establecer por determinado tiempo juzgados especiales, fijos o ambulantes, para perseguir y castigar a los ladrones en cuadrilla, con la circunstancia de que esos juzgados serían de primera instancia, y que la confirmación de las sentencias se hicieren por los tribunales de segunda y tercera instancia del territorio donde dieran su fallo²⁹⁰. Se estableció que una ley general fijaría el modo de proceder de los referidos tribunales y podría abreviar los trámites de las segundas y terceras instancias, sin que en caso alguno puedan admitirse pruebas privilegiadas, ni privarse a los reos de los recursos que conceden las leyes para su defensa (artículo 193)²⁹¹.

I.11. El restablecimiento de la Secretaría de Justicia

Con fecha 13 de octubre de 1841, se constituyó el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, con base en el patrón organizativo de la extinta Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos²⁹². Sin embargo, La administración pública central siguió siendo objeto de rápidos cambios. La nueva reordenación legal, surgida de las Bases de Organización Política de la República Mexicana estableció que para el despacho de todos los negocios del gobierno habría cuatro ministerios: Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; Hacienda, y Guerra y Marina. Por tanto, a partir de esa fecha, la institución encargada de llevar a cabo funciones de gobierno y administración en el ramo judicial, se denominó Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria, continuado el proceso de su desfiguración organizativa y funcional²⁹³.

A pesar de que el Ministerio tenía las funciones propias de su ramo, en agosto de 1852 se llevó a cabo una redistribución de competencias, entre la Secretaría de Justicia y la Secretaría de Relaciones, que confirió a la primera un conjunto de funciones que anteriormente ejercitaba el Ministerio de Relaciones. Estas labores eran las siguientes: I. El gobierno político y económico del Distrito Federal, comprendiéndose en éste la policía y administración municipal; II. Los negocios pertenecientes a hospitales, hospicios, cárceles y casas de corrección; III. Instrucción Pública y establecimientos literarios, exceptuándose el Colegio de Minería, el Museo y la Sociedad de Geografía; IV. Teatros y diversiones públicas; V. Montepío y establecimiento de beneficencia; VI. Pestes y vacunas; VII. Festividades nacionales²⁹⁴.

²⁹⁰ Véase Miguel Carbonell Sánchez, et.al. (compiladores), *Constituciones Históricas de México*, 2ª ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 2004, p. 435.

²⁹¹ Ídem.

²⁹² Omar Guerrero, op.cit., p. 63.

²⁹³ Miguel Carbonell Sánchez, et.al. (compiladores), *Constituciones Históricas de México...* op.cit., p. 418.

²⁹⁴ Omar Guerrero, op.cit., p. 63.

Como puede observarse, la Secretaría de Justicia asumió deberes alejados de su objeto, principalmente el referente al gobierno y la administración del Distrito Federal, la gestión pública de las instituciones de salud y asistencia, las festividades nacionales y las diversiones públicas. Esas facultades eran inherentes a la gobernación interior, no al Ministerio de Justicia, pero es destacable el caso concreto del gobierno del Distrito Federal, pues se trataba de una administración propiamente territorial desligada de los deberes de índole funcional del Ministerio de Justicia.

Por su parte, el presupuesto del Ministerio de Justicia se pagaría por la tesorería del Fondo Judicial, en reintegro de los sueldos que las aduanas marítimas pagaban a los juzgados de la Federación establecidos en los puertos.

Dicho Fondo es un caso singular de una organización financiera que aliviaba, de manera satisfactoria, las penurias del Poder Judicial. Por consiguiente, una buena forma de observar la noción inherente a la administración de la justicia consiste en aquilatar las relaciones entre la Secretaría del ramo y la Suprema Corte. Asimismo, de manera particular, en que la relación administrativa entre ambas, en lo relativo a la materia financiera se verificaba por medio del mencionado fondo.

1.12. El Poder Judicial en el Acta de Reformas Constitucionales de 18 de mayo de 1847 y la creación del sistema de control constitucional en México.

El 4 de agosto de 1846 el comandante general José Mariano de Salas se pronunció en la Ciudadela contra el gobierno del presidente Paredes Arrillaga, ocupó provisionalmente el poder y procedió a convocar un nuevo Congreso, quien llamaría a Santa Anna para que reasumiera el poder, pero éste último para ir acorde con el grupo que lo restituía al poder, tuvo que manifestarse en esta ocasión liberal, demócrata, federalista y enemigo de la monarquía²⁹⁵.

De todo esto había en la proclama que lanzó al tocar el territorio nacional, y había además ciertos ataques poco velados a la influencia del clero: “si hay sentimientos religiosos, el tiempo ha minado el poder político de los directores de las conciencias”. El general Salas se apresuró a acatar la voluntad de Santa Anna externada en su manifiesto, por ello, mediante Decreto de 22 de agosto de 1846 restableció la Constitución Federal de 1824, la cual estaría vigente en todo lo que no se opusiera al Plan de la Ciudadela del 4 de agosto mientras se formulaba una nueva²⁹⁶.

El Decreto mencionado establecía, en esencia lo siguiente: I. Mientras se publicara la nueva Constitución, regiría la de 1824, en todo lo que no pugne con la ejecución del plan programado en la Ciudadela de la capital, el día 4 de agosto y lo permitiera la excéntrica posición

²⁹⁵ Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México...* op.cit., p. 439

²⁹⁶ Manuel Dublan y José María Lozano, op.cit., tomo V, pp. 155-156.

de la República (artículo 1); II. No siendo compatible con el Código fundamental citado, la existencia de las asambleas departamentales y del Consejo de gobierno, cesarían desde luego en el ejercicio de sus funciones (artículo 2). III. Continuarían, no obstante, los gobernadores que existían titulándose: “de los Estados”, con el ejercicio de las facultades que a éstos encomendaban las Constituciones respectivas (artículo 3). IV. Los gobernadores de los Departamentos nuevos que carecían de Constitución particular, normarían el ejercicio de sus funciones por las del Estado, cuya capital esté más inmediata (artículo 4)²⁹⁷.

La restauración de la Constitución de 1824 tuvo un impacto inmediato en la organización del Poder Judicial y así el 2 de septiembre de 1846 se determinó que la Suprema Corte de Justicia estaría en el ejercicio de las atribuciones que le señalaba el texto de la citada Constitución, ejerciendo su jurisdicción en la ciudad de México, D.F., y el Tribunal Superior del Departamento se llamaría Tribunal Superior del Estado de México. Cesó la Corte Marcial y se restableció el Tribunal Especial de Guerra. También cesó el carácter de Tribunal que se le dio a la Contaduría Mayor de Hacienda. Asimismo, se restablecieron los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, con base en las leyes de 1826 y 1834, en materia de administración de justicia²⁹⁸.

Mediante Decreto emitido el 14 de octubre de 1846²⁹⁹ se establecieron reglas para que la Suprema Corte interviniera en el repartimiento de los asuntos que observaba el Tribunal Superior del Departamento de México, para el conocimiento de la segunda y tercera instancia, de los cuales conocían la Segunda y Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia. El conocimiento de los recursos de nulidad le quedó consignado a la Primera Sala. Por Decreto del 16 de octubre del mismo año se determinó la cesación en las costas de los tribunales y juzgados y se ordenó que se administrara gratuitamente la justicia en el Distrito y territorios, formándose un fondo judicial derivado de las condenaciones por temeridad.

Con fecha 10 de febrero de 1847 se expidió una Ley³⁰⁰ para delimitar las facultades del Poder Judicial, mediante el cual se estableció que la Suprema Corte de Justicia debería remitir a los Tribunales respectivos de los Estados los asuntos que conforme a la Constitución de 1824 les correspondiesen. Con el Acta Constitutiva y de Reformas del 18 de mayo de 1847 correspondió a la Cámara de Diputados erigirse en Gran Jurado para declarar si había lugar o no a la formación de causa contra altos funcionarios a quienes la Constitución o las leyes concedían este fuero. Si había lugar a la formación de causa cuando el delito fuera común, pasaba el expediente a la Suprema Corte; si era de oficio, el Senado se erigía en Jurado de Sentencia y se limitaba a declarar si el acusado era o no culpable, y la pena era determinada por la Suprema Corte (artículo 12).

²⁹⁷ *Ibíd.*, p. 156.

²⁹⁸ Véase Humberto Morales Moreno, *Los Órganos Jurisdiccionales del Poder Judicial en los orígenes del Estado Moderno en México (federalismo, centralismo y realismo en su evolución histórica: 1824-1857)*, en *Historia de la Justicia en México, siglos XIX y XX*, tomo I, op.cit., pp. 433-434.

²⁹⁹ Cfr. Manuel Dublan y José María Lozano, tomo V, op.cit., pp. 181-182.

³⁰⁰ *Ibíd.*, p. 256.

José Mariano de Salas convocó al nuevo Congreso. Se designó a Antonio López de Santa Anna, para ocupar el cargo de presidente, quedando como vicepresidente Valentín Gómez Farías. El 6 de diciembre de 1846 inició sus sesiones el Congreso Ordinario y a la vez Constituyente. Se formó la Comisión de Constitución integrada por Espinoza de los Monteros, Rejón, Mariano Otero, Cardozo y Zubieta. Sin embargo, el 15 de febrero de 1847, ante la cercanía de las tropas estadounidenses a la capital, 38 diputados encabezados por Muñoz Ledo propusieron la vigencia lisa y llana de la Constitución de 1824, esto es sin reforma o modificación alguna. Esta postura fue adoptada por la mayoría de la Comisión de Constitución, salvo por Mariano Otero, quien presentó su voto particular en el que proponía la observancia de un Acta de Reformas. Esta fue discutida en sesión del 22 de abril de 1847, aprobada por el Congreso el 18 de mayo, jurada el 21 de ese mismo mes al día siguiente, con algunas modificaciones³⁰¹.

En su voto particular Mariano Otero, contradiciendo la posición de la Comisión que evadió su responsabilidad, sostuvo con valentía:

A la vista de una situación tan peligrosa yo he creído que todo estado provisorio, por el solo hecho de ser tal, no tendría la fuerza necesaria para dominar las circunstancias, y que el mejor de todos los remedios sería resolver de una vez el problema, tomar con mano firme la dirección de los negocios, adoptar las reformas que se reclaman, dotar a las instituciones de las fuerzas que necesitan y hacer entrar de luego a luego y con toda prontitud a la Nación en el sendero tranquilo de un orden constitucional, que no estando amenazado de un cambio, diera a todos los intereses sociales, orden, quietud, y seguridad³⁰².

El voto particular de Don Mariano Otero, por lo que hace a las funciones del Poder Judicial, prácticamente pasó intacto por el Congreso y fue el antecedente directo de la incorporación del juicio de amparo en el régimen jurídico mexicano. La interesante propuesta de Otero para implantar los medios de control constitucional que alcanzarán las disposiciones generales y no sólo los actos particulares, quedaron establecidas en los artículos del 16 al 20 del citado voto particular³⁰³, que en esencia señalaban:

I. Toda ley de los Estados que ataquen la Constitución o las leyes generales será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores (artículo 16 del voto);

³⁰¹ Oscar Cruz Barney, *El Constitucionalismo Mexicano en el siglo XIX*, en *Constituciones Históricas de México*, Miguel Carbonell et.al. (compiladores), p. 98.

³⁰² Mariano Otero, Voto Particular respecto de la postura de la mayoría de la Comisión de Constitución de dejar intocada la Constitución de 1824 y prologar su vigencia, ante la presencia de las tropas norteamericanas en el país y la inminente llegada de las mismas a la ciudad de México; consúltese en Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México...* op.cit., p.415.

³⁰³ *Ibidem*, p. 471.

II. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general fuere reclamada, como anticonstitucional, o por el Presidente, de acuerdo con su ministerio, o por diez diputados, o seis senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día darán su voto; las declaraciones se remitirían a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado quedando resuelto lo que diga la mayoría de las legislaturas (artículo 17);

III En el caso de los artículos anteriores, el Congreso general y las legislaturas a su vez se contraerán a decir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es o no anticonstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertará la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución o ley general a que se oponga (artículo 18);

IV. Los tribunales de la federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la federación, ya de los estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de ley o del acto que lo motivare (artículo 19).

En el texto, definitivo del Acta Constitutiva y de Reformas aprobada el 18 de mayo de 1847 por el Congreso, se aprobó en sus términos la propuesta de Mariano Otero, en materia de control constitucional, correspondiendo a los artículos definitivos en dicha Acta, los números 22, 23, 24 y 25³⁰⁴. El único que presenta alguna pequeña variación, con respecto a la propuesta original de Otero, es el artículo 23, al referirse a los efectos de la publicación del resultado de las declaraciones, al señalar el texto definitivo que quedaría anulada la ley respectiva, contra la propuesta original del Voto donde se establecía que quedaba resuelto lo que señalarán la mayoría de las legislaturas.

Por lo que respecta a las reformas contenidas en los demás artículos del Acta Constitutiva de Reformas de 1847, cabe señalar que a pesar de su importancia quedaron opacados, frente al nacimiento del sistema de control de la constitucional en nuestro sistema que es el mayor aporte no sólo de ese texto fundamental, sino de todo lo hecho por los Constituyentes mexicanos de todas las épocas. Sin embargo, el investigador Cruz Barney, sintetiza otros aportes del Acta Constitutiva de Reformas de 1847, como los siguientes: I. Se establecieron los requisitos para adquirir la ciudadanía; II. Se estableció el derecho ciudadano del voto, el derecho de petición, de reunión para discutir negocios públicos, y el de pertenecer a la Guardia Nacional; III. Se establecieron las garantías para asegurar los derechos del hombre, reconocidos por la Constitución y se determinó que una Ley habría de fijar las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios

³⁰⁴ *Ibíd.*, pp. 474-475.

de hacerlas efectivas; III. Se reconoce la creación del Estado de Guerrero; IV. Se elegirá un diputado por al Congreso General por cada cincuenta mil habitantes; IV. El Senado se renovaría por tercios cada dos años, se establecieron los requisitos para ser electo senador; V Desaparece el cargo de vicepresidente, y VI. Se estableció que los poderes de la Unión derivan todos de la Constitución y se limitan en su ejercicio a las facultades expresamente designadas en ella³⁰⁵.

En la fecha de aprobación del Acta Constitutiva de Reformas, las tropas invasoras norteamericanas tenían varios Estados de la República en su poder y habían avanzado hasta la ciudad de Puebla, pero, el 7 de agosto de 1847, Scott ordenó el avance hacia la ciudad de México, una semana después llegaba a sus inmediaciones. Después de reconocer el terreno, decidió concentrar el ataque en la parte sur de la ciudad, lo que desconcertó a los mexicanos que lo esperaban por el oriente. Después de varias batallas en distintos puntos de la capital y violando los acuerdos de armisticio, para el 15 de septiembre de ese 1847 ondeaba la bandera de las barras y las estrellas, en el palacio nacional. Ante la incapacidad de defensa, Santa Anna ordenó el retiro del ejército y la salida de los poderes de la Unión a la ciudad de Querétaro³⁰⁶. El gobierno fue asumido por Manuel de la Peña y Peña, quién lo ejerció en Toluca, Estado de México, y luego en Querétaro, donde el Congreso volvió a reunirse el 30 de abril de 1848 para la ratificación del infortunado Tratado de Guadalupe Hidalgo, donde tristemente se reconoció al río Bravo como límite meridional de Texas y la cesión de los territorios de Nuevo México y California, por su parte, Estados Unidos pagaría a México 15 millones de pesos “en consideración a la extensión” que adquiriría la nueva frontera entre los dos países y se prorratearía la deuda adquirida por el país cuando tenía su plena extensión territorial. Este punto era el relevante, porque el pago no era un venta de territorio, sino una “indemnización”, lo que implicaba una reparación por la ocupación y conquista. Además, el tratado contenía la protección de los derechos de los mexicanos que quedaban ahora bajo la autoridad americana, y que se convertían en el tercer grupo nacional que no había inmigrado voluntariamente a Estados Unidos, junto con los indígenas y los africanos³⁰⁷.

Así en esa época mientras se negociaba el tratado que daría fin a la invasión norteamericana, la Suprema Corte de Justicia se trasladó a la ciudad de Querétaro en donde estuvo hasta el retiro de las tropas invasoras en 1848 en que regresó a la capital de la República y siguió funcionando con normalidad hasta fines de 1852 en que Santa Anna toma de nuevo el poder, para ocuparlo por dos años y medio, en la que fue su última y más poco afortunada dictadura³⁰⁸.

³⁰⁵ Oscar Cruz Barney, *El Constitucionalismo Mexicano en el Siglo XIX...* op.cit., p. 99.

³⁰⁶ Cfr. Jesús Velasco Márquez, *La Guerra de Estados Unidos contra México*, en Gran Historia de México ilustrada... op.cit., tomo III, p. 276.

³⁰⁷ *Ibídem*, p. 278

³⁰⁸ José Luis Soberanes Fernández, *Sobre el Origen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación...* op.cit., p.65.

1.13. La dictadura de Antonio López de Santa Anna y las Bases para la Administración de la República de 1853.

Después de la derrota de México frente al expansionismo norteamericano, los moderados suben al poder. A Manuel de la Peña le sucede como interino el General Anaya, quién después entrega la presidencia a José Joaquín Herrera que fuera designado por el Congreso para el período de 1848 a 1852³⁰⁹. Después de concluir el período presidencial para el que fue electo Herrera entrega el gobierno de manera pacífica a Mariano Arista, quien había sido electo también conforme al procedimiento establecido en la Constitución, por lo que todo apuntaba a que el país entraba en una etapa de estabilidad.

Sin embargo, a mediados de 1852 estalló una revuelta en Guadalajara contra su gobernador y se pedía vigencia plena de la Constitución de 1824. Los levantados desconocen al presidente Arista y lo obligan a renunciar en 1853. En su lugar asume el poder quien fuera presidente de la Suprema Corte, Juan Bautista Ceballos. Éste disolvió el Congreso y rechazó el Plan de Arroyo Zarco presentado por los militares Manuel López Pezuela, ministro de guerra de Arista y el rebelde José López Uraga, que planteaba la permanencia de Bautista en el poder hasta la celebración de nuevas elecciones, con las que se buscaba el retorno de Santa Anna. Ceballos termina renunciado y regresó a la Suprema Corte de Justicia. Manuel María Lombardini quedó en su lugar hasta la celebración de las elecciones en virtud de las cuales regresa nuevamente y por última vez Santa Anna, ahora conservador y monárquico, al poder y nombra a Lucas Alamán jefe de su gabinete y ministro de Relaciones Exteriores hasta que fallece el 2 de junio de 1853 sucediéndole en el cargo Manuel Díaz Bonilla³¹⁰.

Lucas Alamán elaboró las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, emitidas el 22 de abril de 1853³¹¹. En estas Bases se decretaba el receso de las legislaturas de los Estados; se enunciaba la expedición de un Reglamento que determinara la forma en que los gobernadores debieran ejercer el poder. Se acaba con esto nuevamente, con el sistema federal. Se tomaron diversas medidas para reimplantar el centralismo, entre las que pueden destacarse: I. La centralización de las rentas públicas; II. Se decretó la suspensión y supresión de la denominación de los estados.

El maestro Cruz Barney en un esfuerzo bien logrado de síntesis destaca como principales disposiciones de las Bases para la Administración de la República de 1853, las siguientes: I. La creación de cinco Secretarías de Estado: de Relaciones Exteriores, de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, de Guerra y Marina y de Hacienda; II. La obligación de formular un presupuesto exacto

³⁰⁹ Cfr. Miguel de la Madrid Hurtado, *Elementos de Derecho Constitucional...* op.cit., p. 167.

³¹⁰ Oscar Cruz Barney, *El constitucionalismo mexicano en el siglo XIX...* op.cit., pp. 100-101.

³¹¹ Véase Manuel Dublan y José María Lozano, tomo VI, op.cit., pp. 366-368.

de los gastos de la nación, que sería examinado en la Junta de Ministros; III. El nombramiento de un Procurador General de la Nación para atender los negocios contenciosos que versen sobre los intereses de la nación; IV. La necesidad de contar con un código civil, criminal, mercantil y de procedimientos; V. El establecimiento de un Consejo de Estado compuesto por veintiún individuos y dividido en cinco secciones correspondientes a cada una de las secretarías de estado; VI. El receso de todas las legislaturas estatales para facilitar la reorganización de todos los ramos de la administración pública; VII. La necesidad de formar un reglamento para la manera en que los gobernadores habrían de ejercer sus funciones hasta la publicación de una nueva Constitución³¹².

La muerte de Lucas Alamán y de José María Tornel, así como la renuncia de Antonio Haro y Tamariz, pertenecientes al grupo conservador, pero incorporados al gabinete de Santa Anna, dejó a éste con toda la libertad para actuar y por Decreto de 16 de diciembre de 1853, se autoproclamó presidente por tiempo indefinido con la totalidad del poder político y con derecho a designar sucesor, según el artículo 2 del referido instrumento. Fue en ese Decreto donde se hizo llamar “su alteza serenísima” (artículo 3)³¹³.

Así, los planes para convocar al congreso constituyente que postulaba el Plan del Hospicio fracasaron. Según el maestro Soberanes Fernández³¹⁴, el régimen federal se había suspendido desde la promulgación de las Bases para la Administración de la República de 22 de abril de 1853, aunque formalmente seguía siendo una república federal.

Aunque en esa etapa se registra la dictadura más grotesca de Santa Anna, desde el punto de vista jurídico rindió abundantes frutos ya que gracias a la presencia del destacado jurista Teodosio Lares al frente del Ministerio de Justicia se expidió un buen número de leyes, que ya se hacían indispensables para la buena marcha del país. Desgraciadamente la ilegitimidad de la última administración santanista hizo que ese importante esfuerzo legislativo se viera afectado, al triunfo de los grupos liberales³¹⁵. Dentro del conjunto de leyes preparadas por Teodosio Lares destacan el Código de Comercio, la Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia, los Tribunales y Juzgados del Fuero Común, la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento, etc. Lo que nos interesa en esta ocasión son las Reglas que deben observarse en la Administración de Justicia de 30 de mayo de 1853.

El Decreto de Gobierno sobre Administración de Justicia de 30 de mayo de 1853³¹⁶, en esencia amplía la composición de la Suprema Corte y le otorga facultades al Ejecutivo para designar a los ministros y magistrados de los tribunales superiores de los Estados. En efecto, sobre éste aspecto podrían destacarse las siguientes disposiciones: I. Además de los once ministros y un

³¹² Véase Oscar Cruz Barney, *El constitucionalismo mexicano en el siglo XIX...* op.cit., p. 101.

³¹³ Cfr. Manuel Dublan y José María Lozano, tomo VI, op.cit., p. 816.

³¹⁴ José Luis Soberanes Fernández, *Sobre el Origen de la Suprema Corte de Justicia...* op.cit., p. 66.

³¹⁵ *Ibidem*, p. 66.

³¹⁶ Manuel Dublan y José María Lozano, tomo VI, pp. 431-434.

fiscal de que se compone la Suprema Corte de Justicia, tendrá cuatro ministros supernumerarios (artículo 1); II. Para ser ministro supernumerario se necesita ser abogado recibido conforme a las leyes, haber ejercido su profesión por el espacio de quince años y tener los demás requisitos señalados para los propietarios artículo 2); III. El nombramiento de los ministros supernumerarios se harán por el Presidente de la República, dentro de los ocho días de publicada esta ley (artículo 3); IV. Los ministros supernumerarios tendrán el mismo sueldo, honores, prerrogativas y restricciones que los propietarios (artículo 4); V. Los ministros supernumerarios suplirán, por el orden de su nombramiento las faltas temporales de los propietarios, asistirán al tribunal pleno y auxiliarán los trabajos de la Suprema Corte, según se disponga en el Reglamento que formará la misma (artículo 5); VI. Las vacantes de los supernumerarios y demás ministros de la Suprema Corte que ocurran, mientras se publica la constitución de la República, se proveerán por el supremo gobierno (artículo 6); VII. El supremo gobierno nombrará también a los ministros de los tribunales de los Estados y territorios, a cuyo efecto los gobernadores y jefes políticos respectivos, le remitirán listas de las personas de aptitud y honradez que a su juicio puedan ser nombradas (artículo 7)³¹⁷.

Para dar una idea del centralismo tan acentuado que existió en la dictadura de Santa Anna y las limitaciones que derivaron para cercenar la autonomía del gobierno y administración del gobierno de la organización judicial, debe tenerse en cuenta el 16 de diciembre de 1853 el presidente de la República emite la Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia de los Tribunales y Juzgados del Fuero Común, en la que se regula de manera prolija y exhaustiva la organización y funciones de la organización judicial local que debían adoptar las entidades federativas³¹⁸.

En la parte final de la referida ley se observa una intromisión sin precedentes, por parte del presidente de la República Antonio López de Santa Anna en el nivel de gobierno local, al determinarse aspectos tan específicos como la plantilla de personal y sueldo asignado en todos y cada uno de los tribunales superiores de las entidades federativas. Pero además, en todo el texto de la ley se advierte que desde el nivel central se determina el tipo de juzgados que existirá en todo el territorio nacional y la forma de designación, donde la decisión final la tendrá el titular del Ejecutivo de cada Estado, en detrimento de la autonomía de los órganos jurisdiccionales.

La ley establecía que los jueces y tribunales del fuero común serían los siguientes: I. Los jueces locales; II. Los jueces de partido; III. Los tribunales superiores; IV El Supremo Tribunal de Justicia (artículo 1). Se estableció que serían jueces locales los jueces de paz de todos los lugares, y los menores de la ciudad de México (artículo 3). Los gobernadores retenían las facultades para

³¹⁷ En los primeros siete artículos del Decreto del Gobierno sobre la Administración de Justicia se advierte la postura centralizadora de funciones del poder Ejecutivo, en detrimento de nombramientos de los funcionarios judiciales de primer nivel.

³¹⁸ Manuel Dublan y José María Lozano, tomo VI, op.cit., pp. 817-861.

determinar el número de juzgados locales que debían establecerse, así como para designar a los jueces titulares de los mismos, a propuesta del prefecto (artículos 4 y 5).

El artículo 12 establecía que el distrito territorial de cada Departamento o territorio se dividiría por el gobernador o jefe político respectivo, con aprobación del presidente de la República en tantos partidos judiciales como requiera la buena administración de justicia. Asimismo siguiendo la tendencia centralista la ley establecía que la formación de los distritos de los tribunales superiores, su número y residencia podría variarse por el presidente de la República, según lo exigiera la mejor administración de justicia, dividiendo un Departamento o segregando partidos judiciales para agregarlos al distrito de otro tribunal³¹⁹.

Como último término de la administración de justicia en el fuero común, se estableció un tribunal supremo que se denominaba: “Supremo Tribunal de Justicia de la Nación” (artículo 27). Ese tribunal desempeñaba las funciones de tribunal superior del Distrito Federal (artículo 35).

Los jueces de partido y ministros del Supremo Tribunal y de los Tribunales Superiores, así propietarios como supernumerarios o interinos, y el procurador general, serían nombrados por el Presidente de la República (artículo 37).

1.14. El Plan de Ayutla y la Ley sobre la Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios de 23 de noviembre de 1855 “Ley Juárez” y la “Ley Lerdo”.

Antonio López de Santa Anna, había establecido la más férrea y desastrosa dictadura, pero no conforme con ello, pretendió impulsar un régimen monárquico, comisionando a Gutiérrez Estrada y a José María Hidalgo para que presentaran el plan en distintas naciones, iniciando por España, pero por fortuna el plan no llegó a buen fin, por el estallido de un movimiento revolucionario opositor a Santa Anna.

El 1º de marzo de 1854 el coronel don Florencio Villareal proclamó en Ayutla el plan de este nombre. En su formación habían participado el caudillo del sur, general don Juan Álvarez, antiguo soldado de Morelos y subordinado de Guerrero, continuador de la tradición popular de los insurgentes, participó también don Ignacio de Comonfort que pertenecía al grupo de los moderados, don Eligio Romero quién junto con su padre don Vicente Romero había figurado entre los liberales puros, mientras que el elemento militar en esta ocasión estaba representado por el general Tomás Moreno y el propio coronel Villarreal³²⁰. Mediante el Plan de Ayutla se pedía la destitución de Santa Anna, el nombramiento de un presidente provisional y un nuevo congreso constituyente. El Plan fue modificado posteriormente por el Plan de Acapulco. El 9 de agosto Santa Anna salió de la ciudad de México y días después en Perote redactó su renuncia a la presidencia. Al

³¹⁹ *Ibidem*, pp. 818-819.

³²⁰ Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales...* op.cit., p. 487

triunfo de la revolución de Ayutla, Juan Álvarez fue designado presidente interino el 4 de octubre de 1855 y el gobierno residió en la ciudad de Cuernavaca donde formó su gabinete y designó a Comonfort ministro de Guerra, a Ponciano Arriaga en Fomento, Melchor Ocampo en Relaciones y Benito Juárez en Justicia y Asuntos Eclesiásticos³²¹. Al poco tiempo, por motivos de salud, el general Juan N. Álvarez renunció y nombro por Decreto de 8 de diciembre de 1855 como presidente sustituto al general Ignacio Comonfort³²². Sin embargo, durante el breve periodo que estuvo al frente de los destinos de la nación don Juan N. Álvarez expidió la Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios el 23 de noviembre de 1855³²³, conocida como Ley Juárez, por haber redactado el proyecto de la misma, Benito Juárez, en su carácter de ministro de Justicia del gobierno de Álvarez.

La llamada Ley Juárez de 1855 inició el cambio legislativo con la visión clara de reformar el Estado con las ideas liberales, por eso, en ese instrumento se reivindicó a la administración de justicia, mermada en sus deberes porque la coacción civil en los votos monásticos, la coerción fiscal del Estado en el cobro del diezmo y la concesión parcial de la función jurisdiccional en los estamentos, restaban potestad pública al Estado en ese ramo. La Ley Juárez suprimió esos privilegios eclesiásticos y dio margen para la abolición de otras de las bases de la sociedad corporativa: los fueros estamentales que extendían los cánones religiosos y los reglamentos militares hacia los civiles. Fue de esta forma que el Estado asumió la función judicial en pleno. En efecto, en noviembre 23 de 1855, pocos meses después que Santa Anna anulara la Ley sobre los votos monásticos, el nuevo gobierno expidió una disposición por la cual “se suprimen los tribunales especiales, con excepción de los eclesiásticos y militares. Los eclesiásticos cesaran de conocer en los negocios civiles, y continuarán conociendo de los delitos comunes de los individuos de su fuero, mientras se expide una ley que arregle ese punto. Los tribunales militares cesaron también de conocer los negocios civiles y penales, y conocerían tan solo los delitos puramente militares o mixtos de los individuos sujetos a su fuero³²⁴”.

En síntesis, la asunción plena de la función jurisdiccional significó, primero, segregarse a las corporaciones de su injerencia en la administración de justicia a personas ajenas a ellos; y segundo, iniciar la supresión de tribunales inherentes a cada cuerpo, existentes en su interés y beneficio. El problema radicaba no solo en que la iglesia asumiera funciones temporales, sino que lo hacía en sustitución del Estado, sometiendo a su jurisdicción a personas no eclesiásticas, sino fieles, haciéndolos objeto de coerción física³²⁵.

³²¹ Oscar Cruz Barney, *El Constitucionalismo Mexicano del siglo XIX...* op.cit., p. 102.

³²² José Luis Soberanes Fernández, *Sobre el Origen de la Suprema Corte...* op.cit., p. 68.

³²³ Manuel Dublan y José María Lozano, op.cit., tomo VII, pp. 593-606

³²⁴ Omar Guerrero Orozco, *Juárez y la Administración Pública*, en Galeana, Patricia y Salvador Valencia (coordinadores), *Juárez Jurista*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007, p. 57.

³²⁵ *Ibidem*, p. 58.

En la denominada ley Juárez de 1855 se estableció que la Corte Suprema de Justicia de la nación se integraría de nueve ministros y dos fiscales (artículo 2), asimismo habría cinco ministros suplentes que deberían tener las mismas calidades de los propietarios y residir en la capital de la República (artículo 4).

Los requisitos para ser ministro o fiscal eran: I. Ser abogado; II. Mayor de treinta años; III. Estar en ejercicio de los derechos de ciudadano, y IV. No haber sido condenado en proceso legal a alguna pena infamante (artículo 2).

La Corte Suprema de Justicia se dividiría en tres salas. La primera, que sería unitaria, conocería de todo negocio que correspondiera al máximo tribunal en primera instancia. La segunda, que se compondría de tres ministros, conocería de todos los negocios que debían resolverse en segunda instancia; y la tercera, de cinco, conocería en grado de revista de todo negocio que según las leyes lo admitiera. Los ministros 1º, 2º, 5º, 8º y 9º compondrán la sala de tercera instancia. Los ministros 3º, 4º y 7º compondrán la segunda sala, y el 6º ministro compondría la sala unitaria (artículo 3).

Cada Sala tendría una secretaría en la que habría los siguientes empleados: Un secretario letrado, un oficial ídem., dos escribientes, un portero, un mozo de aseo. El Secretario de la primera sala lo sería de la corte plena (artículo 7)³²⁶.

Para los analistas lo más relevante de la Ley Juárez es la creación del Tribunal Superior del Distrito Federal, para lo cual se establecieron sus bases de organización en los artículos del 23 al 29, siendo lo más relevante para los efectos del presente trabajo, la integración del tribunal y los requisitos de elegibilidad de los miembros de ese cuerpo colegiado. Sobre este particular el artículo 23 señalaba que se establecía el Tribunal Superior del Distrito, que se compondría de cinco magistrados y dos fiscales. Para ser ministro (sic) o fiscal se requería ser abogado, mayor de treinta años, estar en el ejercicio de los derechos ciudadanos y no haber sido condenado a alguna pena infamante. Habría cinco ministros (sic) suplentes que tendrían las mismas calidades de los propietarios (artículo 23)³²⁷.

La Ley Juárez también honra la tradición histórica de intromisión del Ejecutivo en la rama judicial, al establecer en su artículo 48 que el gobierno nombraría los magistrados, fiscales, jueces y demás empleados del ramo judicial, mientras la Constitución política de la nación dispusiera otra cosa. Al hacer los nombramientos, el gobierno designaría al presidente y vicepresidente de la Suprema Corte de Justicia. Asimismo, para seguir fiel a la referida tradición también, los sueldos de los empleados de los órganos judiciales se determinan en la Ley Juárez³²⁸.

³²⁶ Manuel Dublan y José María Lozano, *op.cit.*, tomo VII, pp. 599.

³²⁷ *Ibidem*, pp. 600-601.

³²⁸ *Ibidem*, p. 603 y 605.

También por virtud de la ley de referencia se restablecen los tribunales de circuito que para entonces eran siete, y los juzgados de Distrito que ascendían a dieciocho. Para la organización, competencia y funciones de estos órganos jurisdiccionales se reenviaba a la legislación vigente a fines de 1852; respecto a los tribunales de circuito se les quitó a los “asociados” que consideraba la Ley de 22 de mayo de 1834, y los volvía unitarios, según se desprende del Decreto de 30 de enero de 1856. Asimismo, la Ley Juárez regulaba a los jueces de primera instancia del Distrito y territorios federales. Suprimía, como hemos señalado, todos los juzgados y tribunales especiales, salvo los de los fueros de guerra y eclesiásticos³²⁹.

El maestro Soberanes Fernández señala que los ministros que integraban la Suprema Corte (Supremo Tribunal) hasta el 23 de noviembre de 1855, eran personas adictas al antiguo régimen santanista, por lo cual no simpatizaban con la Ley Juárez y en ese tenor pidieron al gobierno la supresión de la misma, a lo cual el gobierno reaccionó separando a dichos ministros de sus cargos por “haber desmerecido la confianza pública”³³⁰.

Meses después de publicada la Ley Juárez y cuando todavía no concluía la protesta clerical en su contra, con fecha 25 de junio de 1856 se promulgó otra ley, mediante la cual se desamortizaban los bienes del clero. La circular del ministro de Hacienda, Miguel Lerdo de Tejada, con que se acompañó la Ley, al indicar las causas de la misma agregaba otro fundamento. Dos eran los aspectos bajo los cuales debía considerarse esa disposición: primero, como una resolución que haría desaparecer uno de los errores económicos que más había contribuido a mantener estacionaria la propiedad y a impedir el desarrollo de las artes e industrias que de ellas dependían; y segundo, como medida indispensable para allanar el principal obstáculo al establecimiento de un sistema tributario uniforme y arreglado a los principios de la ciencia, movilizandando la propiedad raíz, base natural de todo buen sistema de impuestos³³¹.

La Ley Lerdo se complementó con la Ley Iglesias, llamada así por haberse preparado por José María Iglesias, emitida el 11 de abril de 1857, en la que se señaló los aranceles parroquiales para el cobro de derechos y obviaciones, previniendo que en la administración de sacramentos a pobres no se cobrara derecho alguno³³². Según la investigadora Lilia Díaz³³³, la referida Ley Iglesias, ordenaba considerar como pobres a las personas que no ganaran más que lo preciso para vivir, e imponía castigos para los curas que la infringieran y se decía que el gobierno se cuidaría de la dotación conveniente de los curatos que desatendieran su observancia; asimismo señala la prestigiada investigadora, esa Ley fue muy elogiada por la prensa gobiernista, pues representaba

³²⁹ Cfr. José Luis Soberanes Fernández, *Sobre el Origen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, op.cit., p. 69.

³³⁰ Ídem.

³³¹ Lilia Díaz, *El Liberalismo Militante*, en *Historia General de México*, versión 2000, octava reimpression, México, Centro de Estudios Históricos del Colegio de México, 2007, p. 592.

³³² Miguel de la Madrid Hurtado, *Elementos de Derecho Constitucional*, op.cit., p. 169.

³³³ Lilia Díaz, *El liberalismo Militante*, op.cit., p. 592.

un poder que velaba por la clase pobre, y concluye diciendo que la Ley Juárez, la Ley Lerdo y la Ley Iglesias fueron objeto de censura y protesta del clero y de los escritores conservadores.

I.15. El Poder Judicial en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 15 de mayo de 1856 (Comonfort)

El 15 de mayo de 1856, mientras el Congreso Constituyente daba una nueva Ley fundamental, el presidente Ignacio Comonfort expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana³³⁴. Por lo que respecta al Poder Judicial fue regulado en los artículos del 96 a 101, pero no incluyó reforma sustancial respecto a la organización y funcionamiento de este poder público, toda vez que lo relativo a esas materias se remitió a la Ley Juárez.

Otro aspecto importante contenido en el Estatuto Orgánico Provisional de la República mexicana es el relativo a la disposición en que expresamente se declara que el poder judicial sería independiente en el ejercicio de sus funciones, las que desempeñaría con arreglo a las leyes (artículo 96), y que ese poder público sería desempeñado por la Suprema Corte de Justicia y los tribunales de circuito y juzgados de Distrito establecidos en la ley de 23 de noviembre de 1855 y leyes relativas (artículo 97)³³⁵.

El referido Estatuto Provisional de 1856 contribuye a precisar las facultades definitivas de la Suprema Corte, toda vez que algunas de las atribuciones adicionales que enuncia el artículo 98 de ese instrumento se le encomiendan por primera ocasión a ese máximo tribunal, pero han prevalecido como propias del mismo hasta la actualidad. En efecto, el artículo 98 disponía que la Corte Suprema de Justicia desempeñara las atribuciones que le concede la expresada ley (Ley Juárez), y además las siguientes:

- I. Conocer de las diferencias que pueda haber de uno á otro Estado de la nación, siempre que las reduzcan á un juicio verdaderamente contencioso, en que deba recaer formal sentencia, y las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro, ó entre particulares sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión á la autoridad que la otorgó.
- II. Terminar las disputas que se susciten sobre contratos ó negociaciones celebradas por el gobierno supremo ó sus agentes.
- III. Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales generales, y entre éstos y los de los Estados, y las que se muevan entre los de un Estado y los de otro.
- IV. Resolver las causas mediante las que se muevan al Presidente, por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida (según el art. 85).
- V. Decidir las causas contra los gobernadores de los Estados por sus delitos oficiales y comunes, previa la autorización del gobierno supremo (artículo 123)

³³⁴ Véase Manuel Dublan y José María Lozano, op.cit., tomo 8, pp. 169-181.

³³⁵ *Ibidem*, p. 177.

- VI. Conocer de las de responsabilidad de los secretarios del despacho, según el art. 92.
- VII. Conocer los negocios criminales y civiles de los empleados diplomáticos y cónsules de la República, y
- VIII. De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra y contrabandos, de los crímenes cometidos en alta mar y de las ofensas contra la nación³³⁶.

José Luis Soberanes señala algo que es digno de tener presente respecto del Estatuto Provisional de 1856 es la prohibición expresa que se hace a la Suprema Corte de formular reglamento alguno y tomar conocimiento de cualquier cuestión administrativa³³⁷. Sin embargo, nosotros estimamos que la referida prohibición contenida en el artículo 99 del Estatuto tiene explicación por el hecho de que en esa época se había restablecido la Secretaría de Justicia, misma que había asumido las funciones que se prohibía desempeñar al máximo tribunal del país.

Finalmente, según el Estatuto provisional el poder judicial de los Estados y Territorios continuaría depositado en los tribunales y juzgados en que lo estaba en la fecha de expedición de ese texto fundamental, a reserva de lo que determinarán las leyes generales (artículo 100).

1.16. El Poder Judicial en la Constitución Política de la República Mexicana de 5 de febrero de 1857. La primera Corte Constitucional.

Dentro del proceso de discusión del texto constitucional de 1857 debe señalarse que el artículo 15 del proyecto fue el que provocó la más acalorada discusión, pues parecía inclinarse por una religión de Estado, aunque suprimiendo el exclusivismo de las constituciones anteriores. Conforme a dicho precepto, no se expedía en la República ninguna ley ni orden de autoridad que prohibiese o impidiese el ejercicio de ningún culto religioso:

Pero habiendo sido la religión exclusiva del pueblo mexicano la católica, apostólica y romana, el Congreso de la Unión cuidará por medio de leyes justas y prudentes de protegerla en cuanto no se perjudiquen los intereses del pueblo, ni los derechos de la soberanía nacional.

El ministerio se pronunció en contra del contenido del precepto citado, juzgándolo impolítico. Los conservadores lo repudiaron por clericales, los moderados que aceptaban en principio la libertad de conciencia, lo combatieron con su eterno argumento de “no es tiempo”, los puros lo atacaron por mezquino e innecesario³³⁸.

También existieron algunas posturas sociales que contrastaban con la posición liberal clásica, así varios diputados intentaron la reforma del sistema de propiedad, como Isidoro Olvera,

³³⁶ Ibídem, pp. 177-178.

³³⁷ Cfr. José Luis Soberanes Fernández, *Sobre el Origen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, op.cit., p. 70.

³³⁸ Véase Lilia Díaz, *El Liberalismo Militante*, op.cit., p. 593.

José María Castillo Velasco Arriaga. El primero presentó un proyecto de ley orgánica que arreglaba la propiedad territorial de toda la república. La tierra, sostenía Olvera, debe pertenecer a todos los hombres, y su apropiación privada es la obra de la violencia. Se hacía indispensable el arreglo de la propiedad para evitar un estallido violento, y para solucionar “una cuestión social que va tomando proporciones tan gigantescas como amenazantes”. El proyecto de la ley orgánica proponía que en lo sucesivo ningún propietario de más de diez leguas cuadradas de terreno de labor, o de veinte de dehesa, podía hacer nuevas adquisiciones en el estado o territorio donde estuviera ubicada la antigua; que los que en la gran meseta central poseyeran más de diez leguas cuadradas, pagarían anualmente sobre la contribución actual un 2% del valor del exceso; que los propietarios de aguas no pudieran negar a los pueblos colindantes e inmediatos la cantidad necesaria para el uso potable, ni los propietarios de montes negaran leña para el uso de los pueblos³³⁹.

José María Castillo Velasco, bajo el título sobre municipalidades, hizo una severa crítica del sistema de posesión de la tierra. Quería que la constitución se adaptara a las necesidades sociales y que se identificara con los intereses de los hombres y de los pueblos. Después de pintar el panorama de miseria y sujeción en que vivían las mayorías campesinas, Castillo Velasco concluía que “para cortar tantos males no hay más que un medio, y es el de dar propiedad a los indígenas”. Las ventajas del repartimiento de la propiedad alcanzarían también a la clase media, evitando el hacinamiento de profesionistas, cuyas actividades habían terminado por volverse “verdaderamente onerosas para la sociedad”. El proyecto Arriaga, de mayor profundidad reformista, contenía las ideas avanzadas de la época que no fueron aceptadas por la mayoría de la Comisión de Constitución.

Con similar pensamiento social Francisco Díaz Barriga, diputado por Michoacán, propuso que se dividieran las tierras de las comunidades indígenas y repartirlas en posesión y propiedad a las familias; dividir las tierra de las comunidades religiosas y cofradías y, en general, las que se llamaban de manos muertas y fraccionarlas en pequeños lotes que se enajenarían a censo reservativo con el 4% a disposición de sus primitivos dueños y repartir de igual modo las tierras pertenecientes a los ejidos. En la posición del diputado Díaz Barriga se advertía el tono fundamentalmente liberal de la reforma agraria de la época: no se trataba de nacionalizar sino de desamortizar la tierra de toda clase de corporaciones, para que subsistiera sólo el sistema individual de propiedad³⁴⁰.

Después de intensos y largos debates sobre el contenido de las demás disposiciones, el 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso, después por el presidente Comonfort. El 17 del mismo mes la asamblea constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución. Los nuevos poderes federales quedaron instalados, el 8 de octubre el legislativo y el 1º de diciembre el ejecutivo y el judicial. La presidencia de la República recayó en Comonfort, cuya popularidad obligó a retirarse a Miguel Lerdo de Tejada, candidato de los puros.

³³⁹ *Ibidem*, pp. 593-594.

³⁴⁰ *Ibidem*, p. 594.

Para presidente de la Suprema Corte cargo que llevaba aparejado el de vicepresidente de la República, fue electo Benito Juárez García³⁴¹. El ex presidente mexicano Miguel de la Madrid sostiene que:

La Constitución de 1857 se ha caracterizado en la evolución constitucional de México, como la estructuración definitiva del Estado mexicano en la forma republicana, representativa, democrática y federal, y asimismo, como la consagración más rotunda y decisiva de los derechos del hombre. Contra sus detractores y enemigos, basta afirmar que la Constitución del Liberalismo vino a integrar políticamente nuestra realidad estatal en los principios del Estado liberal de Derecho, cumpliendo así las aspiraciones del pensamiento político mexicano desde las luchas de la independencia, y que los moldes estructurales de los poderes públicos y la declaración de los derechos individuales del hombre, que consignara en sus textos, han pasado en su substancia a la Constitución Política vigente, demostrando así la perdurabilidad de sus preceptos. El pensamiento político de la Constitución de 1857 giró constantemente en torno de los principios rectores: la libertad humana y la soberanía del pueblo; en suma, la ideología política de éste texto constitucional estuvo en permanente y constante tensión a la realización de la democracia³⁴².

Con relación al texto fundamental liberal de mediados del siglo XIX, la maestra María del Refugio González, señala:

La Constitución de 1857 es uno de los textos capitales del constitucionalismo mexicano; su contenido significa la ruptura con el pasado en sus manifestaciones más importantes: el poder económico y político de la Iglesia y la desaparición de los fueros y privilegios militar y eclesiástico. En el seno del Constituyente de 1856-1857 se registraron las más brillantes sesiones de la historia parlamentaria mexicana. La participación de los hombres más significativos del llamado partido liberal permitió que se plasmara en el texto de la Constitución de 1857 los principios básicos del liberalismo político y económico, aunque no todos llevados a sus últimas consecuencias por la tesonera actitud de los conservadores los liberales moderados, que impidieron la realización plena de ideario liberal³⁴³.

La Constitución de 1857 constó de 128 artículos, albergados en 8 títulos y 1 artículo transitorio³⁴⁴. El esquema de ese texto fundamental comprendía, en forma sumaria, todos los elementos del constitucionalismo liberal avanzado del siglo XIX. Era breve, sobria y tendía a ser conciliatoria. Las adiciones y reformas que sobre el pasado constitucional federal de México estableció, la identifican como progresista³⁴⁵.

³⁴¹ Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-1987*, op.cit., p. 604-605.

³⁴² Miguel De la Madrid Hurtado, *El Pensamiento Económico de la Constitución Mexicana de 1857*, 3ª edición, México, Editorial Porrúa, 1986, pp. 101-102.

³⁴³ María del Refugio González, voz: "*Constitución Política de la República Mexicana de 1857*", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, op.cit., p. 798.

³⁴⁴ Manuel Dublan y José María Lozano, op.cit., tomo VIII, pp. 384-389; Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1987*, pp. 606-629; Carbonell, Miguel, Oscar Cruz Barney y Karla Pérez Portilla (compiladores), *Constituciones Históricas de México*, op.cit., pp. 451-477.

³⁴⁵ Emilio O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, op.cit., p. 72.

Si bien las constituciones de 1824, 1836 y 1843 y el Acta de Reformas de 1847, reconocieron o establecieron algunos de los derechos del hombre proclamados por el pensamiento político moderno, fue la Constitución de 1857 la que por primera vez en la historia constitucional mexicana los incorporó de una manera sistemática a un texto político fundamental de vigencia nacional. Su reconocimiento implicó la absoluta e incuestionable adhesión de la Carta de 1857 al liberalismo político dominante en la cultura occidental del siglo XIX y significó el total desmantelamiento, en el texto de la ley, de una sociedad política estamental y corporativa, donde ni el individuo, ni menos el ciudadano, tenían cabida. Por tratarse de liberales, los congresistas no opusieron, salvo en el caso de la libertad de cultos, mayores objeciones al reconocimiento de éstos derechos, por lo que no se celebraron grandes debates sobre éste importante tema, en las sesiones del Congreso³⁴⁶.

En la Asamblea de 1856, “el pueblo mexicano” reconoció “que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales” y, en consecuencia, declaró que todas las autoridades deberían respetar las garantías que la Constitución otorgaba. De esta forma, el Constituyente distinguió entre los derechos del hombre y las garantías a los mismos: mientras los primeros no eran otorgados por ningún texto legal o constitucional, la segunda sí. Entre todas estas cabe destacar la libertad originaria de todos los hombres y la consecuente prohibición de la esclavitud, así como las libertades de enseñanza, profesión, trabajo, opinión, imprenta, asociación o reunión, defensa personal, tránsito y comercio. Asimismo, se estableció una serie de garantías procesales en las materias civil y penal, y se prohibieron la tortura, los azotes y las penas trascendentes o infamantes, pero se conservó la pena de muerte para las causas graves como la traición a la patria, el parricidio y el homicidio con alevosía, premeditación y ventaja. Se garantizaron la confidencialidad de la correspondencia y la propiedad privada, que no podía ser ocupada sin el consentimiento del propietario o por causa de utilidad pública, previa indemnización. Estas garantías, excepto las relativas a la vida humana, solo podrían ser suspendidas en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquier otra causa que pusiera a la sociedad en grave peligro, por el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Ministros y con la aprobación del Congreso. Para la protección eficaz de estas garantías se estableció dentro de la Constitución el juicio de amparo³⁴⁷.

El Poder Judicial, materia de nuestra investigación, fue regulado en la sección tres del título III, artículo del 90 al 102 de la Constitución³⁴⁸, dentro de cuyas disposiciones se estableció

³⁴⁶ Jaime del Arenal Fenochio, *La Constitución de 1857 y el Proyecto Conservador*, en *Gran Historia de México Ilustrada*, op.cit., tomo IV, p. 17.

³⁴⁷ *Ibidem*, pp. 17-18.

³⁴⁸ Manuel Dublan y José María Lozano, op.cit., tomo VIII, pp. 394-395; Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-1987*, pp. 622-624; Miguel Carbonell, Oscar Cruz Barney y Karla Pérez Portilla (compiladores), *Constituciones Históricas de México*, op.cit., pp. 469-471.

que el Poder Judicial de la Federación se depositaba en una Corte Suprema de Justicia y en los Tribunales de Distrito y Circuito (artículo 90).

Por lo que se refiere a la Suprema Corte de Justicia se integraba por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general (artículo 91). Los integrantes de la Corte duraban en su cargo seis años y se elegían indirectamente en primer grado (artículo 92). Además, debían reunir los siguientes requisitos: a) Estar instruido en la ciencia del derecho, b) ser mayor de treinta y cinco años, y c) ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos (artículo 93). Se señaló además que el cargo de individuo de la Suprema Corte solo era renunciable por causa grave, calificada por el Congreso y en sus recesos por la Comisión permanente (artículo 95).

Por lo que respecta a la función judicial original ordinaria, el artículo 97 del texto constitucional dispuso que correspondía a los tribunales de la federación conocer: I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales; II. De las que versen sobre derecho marítimo; III. De aquellas en que la federación fuere parte; IV. De las que se susciten entre dos o más Estados; V. De las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro; VI. De las del orden civil o criminal que se susciten a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras, y VII. De los casos concernientes a los agentes diplomáticos y cónsules³⁴⁹.

Las principales atribuciones que tenía encomendada la Suprema Corte en la Constitución de 1857 fueron: Las últimas instancias del juicio de amparo y las propias del máximo tribunal de la federación, como lo son los conflictos de competencia y las controversias entre entidades soberanas. Por supuesto que las más importantes eran las primeras.

En los artículos 101 y 102 de la Constitución se estableció el medio de control constitucional denominado juicio de amparo, como competencia adicional de los tribunales de la federación, preceptos que por su importancia a continuación se reproducen:

Artículo 101. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

III. Por las leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

Artículo 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior, se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y

³⁴⁹ Manuel Dublan y José María Lozano, op.cit., p. 395.

ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare³⁵⁰.

Al referirse a la trascendencia de la competencia que como órgano de control constitucional asumió el Poder Judicial de la Federación, Don Emilio O. Rabasa en su extraordinaria obra *La Constitución y la Dictadura*, señala que:

La Constitución de 1857 no hizo más que incluir dentro de los motivos de la querrela individual del juicio de amparo el agravio que resulte a una persona a consecuencia de leyes o actos de una jurisdicción que invada o restrinja la otra. Si una ley federal se entra en la materia privativa de los Estados, con menoscabo de su libertad interior, ninguna autoridad puede declararla nula por violatoria de la Constitución; pero mediante la queja de un particular perjudicado por un acto ejecutivo de la ley, la Suprema Corte invalida el acto e impide el cumplimiento de la disposición legislativa sin ostentar funciones de supremacía jerárquica, no en virtud de facultades que subordinen al primero de los poderes públicos, sino en nombre de la supremacía de la Constitución en el conflicto de leyes³⁵¹.

Lo mismo ocurre con las disposiciones generales dictadas por el Ejecutivo o los actos que por mandamiento se cumplen. La Suprema Corte queda así como encargada de guardar las jurisdicciones que establece la armonía del régimen constitucional, manteniendo a cada órgano del gobierno dentro del círculo de su competencia estricta. Autoridad reguladora de la vida de la nación, interprete único de los mandamientos de la Ley fundamental que define sus preceptos, declara su alcance e integra sus propósitos, la Corte, cumpliendo su objeto con independencia, serenidad y firmeza, será la autoridad más alta de la República y la más propuesta al respecto de la sociedad que protege y de la nación cuya estabilidad garantiza. Todo lo que la desvíe de esa elevada función, sea por acción extraña que se le estorbe o por inclinación propia que la impela a ensancharla con la codicia de ensanche de toda autoridad activa, no hará sino rebajar su alteza y echarla al desprestigio³⁵².

Sin embargo, el propio Emilio Rabasa señaló los riesgos que implicaba el otorgar las facultades de órgano de control constitucional a uno de los poderes ordinarios del Estado, y señaló el ilustre jurista que:

Ningún poder ejerce sobre la Corte la acción moderadora que ella emplea para poner a raya las extralimitaciones de las autoridades; la estabilidad en cuanto a ella, solo está definida por la debilidad orgánica del alto tribunal, y solo puede asegurarse por la prudencia, que debe ser su primera virtud. Si en el ejercicio de sus funciones pretendiese una supremacía política que pusiere en peligro el orden constitucional, el remedio no podría aplicarse en casos especiales, y habría que acudir a la disposición general de las leyes por medio del congreso; sería forzosa la intervención

³⁵⁰ *Ibíd.*, p. 395.

³⁵¹ Emilio O. Rabasa, *La Constitución y la Dictadura*, 6ª edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1982, pp. 193-194.

³⁵² *Ibíd.*, p. 194.

legislativa modificando las reglas de funcionamiento de la forma que las necesidades aconsejaran. Pero esto si pondría una autoridad frente a la otra, y ya se sabe que el legislativo, con su espíritu de agresión y superioridad, va fácilmente a la exageración de su fuerza, y es probable que obtuviera la sumisión de la Corte, que es tan perjudicial como su predominio³⁵³.

De ahí que concluye señalando Don Emilio Rabasa que:

El equilibrador necesita equilibrarse por sí solo; debe tener en sus propias condiciones los elementos de fuerza para no ser abatido y de elevación de carácter para encerrarse voluntaria y dignamente en el círculo de sus altas funciones. Ahora bien, la Constitución ha dado a la Suprema Corte condiciones de origen y de subsistencia que la privan de fuerza y son propias para rebajar y corromper su carácter³⁵⁴.

I.17. La guerra de los tres años y las leyes de reforma.

La Constitución de 1857 desde el inicio de su vigencia tuvo una oposición generalizada y se afirmaba que sería imposible gobernar con base en la misma. Los liberales puros consideraban que era una constitución tibia, que no había implementado las reformas necesarias a la etapa del desarrollo político de la República³⁵⁵. Los liberales moderados se escandalizaban, porque los liberales puros habían logrado introducir algunos de sus preceptos en el texto fundamental, y si bien la Constitución de 1857 puede considerarse un producto del Partido Liberal moderado, los conservadores, naturalmente, no podían ver con buenos ojos a una Constitución que desconocía los fueros, que afectaba el monopolio de la propiedad territorial del clero, que no había consagrado la intolerancia religiosa, que establecía la libertad de enseñanza, y que en un capítulo magistral, había catalogado los derechos del hombre, entre los cuales se hacía hincapié en la libertad y en la igualdad³⁵⁶.

A mediados de diciembre de 1857 circularon rumores de un cambio completo en la política y el 17 de ese mes apareció en todas las calles de la ciudad capital, el “Plan de Tacubaya” de Félix Zuloaga, adoptado por toda la guarnición de México. Abolía la Constitución de 1857, Comonfort continuaría encargado del mando supremo con facultades omnímodas para pacificar a la nación y un congreso extraordinario expediría una nueva constitución conforme a la voluntad nacional. Benito Juárez, el presidente de la Cámara de Diputados y dos diputados fueron conducidos a prisión en palacio al efectuarse el cambio político. Dos días después Comonfort se adhería al Plan de Tacubaya, convencido de que no podría gobernar con la Constitución de 1857. Sesenta diputados firmaron una protesta contra lo ocurrido, calificando el cambio realizado en la

³⁵³ *Ibidem.*, pp. 194-195.

³⁵⁴ *Ídem.*

³⁵⁵ Miguel de la Madrid Hurtado, *Elementos de Derecho Constitucional*, op.cit., p. 187.

³⁵⁶ *Ibidem*, pp. 188; en el mismo sentido consúltese José Luis Sobernas Fernández, *Historia del Derecho Mexicano*, op.cit., p. 173.

capital como crimen sin igual en los anales de la república y excitando a los gobernadores y legislaturas de los estados a que se opusieran al Plan que iba en contra del orden constitucional. Los Estados de México, Puebla, Tlaxcala, San Luis Potosí y Veracruz se adherieron al Plan de Tacubaya. Días después, Veracruz volvió al orden constitucional al recibirse noticias de que el movimiento estaba entregado enteramente a los reaccionarios³⁵⁷.

Comonfort ordenó el encarcelamiento de los titulares de los poderes Judicial y Legislativo porque se oponían al golpe de Estado encubierto por el Plan de Tacubaya. Pero, como unas semanas más tardes Zuloaga desconoció a Comonfort y aquél se declaró presidente, por lo que Comonfort renunció el 11 de enero de 1858 y liberó a Don Benito Juárez, quien constitucionalmente lo sustituyó. La existencia de dos presidentes hizo inevitable la guerra civil³⁵⁸.

Comonfort se fortificó en palacio. La lucha se prolongó durante diez días al cabo de los cuales Comonfort, convencido de la inutilidad de la resistencia, entregó el mando, y acompañado de sus ayudantes y de varios generales, jefes y oficiales, salió de la plaza camino a Veracruz. El 7 de febrero se embarcó de éste puerto con dirección a Estados Unidos, donde fijó su residencia³⁵⁹.

Durante su presidencia Zuloaga declaró insubsistentes la Constitución de 1857 y las leyes expedidas durante el gobierno de Comonfort. En el mismo sentido se pronunció el Plan lanzado en Ayotla por el general conservador Miguel Echegaray, movimiento que fue secundado por la guarnición de la ciudad de México y por otros movimientos adheridos con posterioridad. Este movimiento conformó una Junta Electoral que nombró una comisión para la creación de unas Bases para el gobierno; fueron aprobadas el 1º de enero de 1859, y conforme a ellas se propondría a las partes contendientes en la guerra su sometimiento a la voluntad de la nación y la organización del gobierno provisional. Esa misma junta designó como presidente a Miguel Miramón. El 3 de enero de 1859 éste aprobó la convocatoria de elección del Congreso Constituyente, facultándolo para adoptar una Constitución de las ya formadas, para reformar alguna de ellas o crear una nueva³⁶⁰.

Con la renuncia de Comonfort, el gobierno constitucional fue asumido por Juárez, en virtud del cargo que detentaba antes de su detención arbitraria como Presidente de la Suprema Corte, pero inmediatamente se vio obligado a huir, ante el avance del movimiento de Zuloaga, primeramente a Guanajuato, luego a Guadalajara, Colima, Manzanillo, y finalmente a Veracruz, donde acogido el gobernador, pudo instalar al gobierno constitucional y formar su gabinete, para

³⁵⁷ Lilia Díaz, *El Liberalismo Militante*, en *Historia General de México*, op.cit., pp. 597.

³⁵⁸ Pablo Escalante Golzalbo, et.al., *Nueva Historia mínima de México*, quinta reimpresión, México, El Colegio de México, 2008, p. 173.

³⁵⁹ *Ibidem*, pp. 597-598.

³⁶⁰ José Luis Soberanes Fernández, *Historia del Derecho Mexicano*, op.cit., pp. 174-175.

continuar su labor de gobierno. El 7 de julio de 1859 expidió el Manifiesto del Gobierno Constitucional a la Nación que contenía su programa para la reforma³⁶¹.

Para consolidar el apoyo de los puros y de la clase empresarial, tan interesada en los bienes del clero, Juárez y su gabinete de “puros” optaron por consolidar la reforma y el 12 de julio de 1859 iniciaron la promulgación de las leyes de reforma³⁶². Entre las que se pueden enunciar las siguientes:

1. Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, de 12 de julio de 1859³⁶³;
2. Ley de Matrimonio Civil, de 23 de julio de 1859³⁶⁴;
3. Ley Orgánica de Registro Civil, de 28 de julio de 1859, que contiene la Ley sobre el Estado Civil de las Personas³⁶⁵;
4. Decreto del Gobierno que declara que cesa toda intervención del clero en los cementerios y camposantos, de 31 de julio de 1859³⁶⁶;
5. Decreto del gobierno que declara que días deben tenerse como festivos y prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la Iglesia, de 11 de agosto de 1859³⁶⁷;
6. Ley sobre la Libertad de Cultos, de 4 de diciembre de 1860³⁶⁸;
7. Decreto del gobierno que declara que quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia, de 2 de febrero de 1861³⁶⁹, y
8. Decreto del gobierno que declara la extinción en toda la República de las comunidades religiosas, de 26 de febrero de 1863³⁷⁰.

El éxito o derrota de los bandos estuvo marcado por el factor económico. Así, la falta de recursos condujo a que los dos bandos comprometieran al país con acuerdos extranjeros. Estados Unidos aceptó apoyar a los liberales a cambio de una nueva compra de territorio. Los liberales aceptaron firmar el tratado McLane-Ocampo, por el que, a cambio de un préstamo de dos millones de pesos a México, concedía a los norteamericanos el libre tránsito por el istmo de Tehuantepec, con privilegios comerciales y con la posibilidad de intervención militar, en caso de necesidad. Por fortuna el Senado norteamericano no lo aprobó. Los conservadores, a su vez,

³⁶¹ *Ibíd*em, p. 175.

³⁶² Pablo Escalante Golzalbo, et.al., *Nueva Historia mínima de México*, op.cit., p. 174.

³⁶³ Véase “*La Constitución y la República*”, Gobierno del Estado de Veracruz, Xalapa, Editora del Gobierno del Estado de Veracruz, 1980, pp. 220-224.

³⁶⁴ *Ibíd*em, pp. 231-236.

³⁶⁵ *Ibíd*em, pp. 240-247.

³⁶⁶ *Ibíd*em, pp. 248-251.

³⁶⁷ *Ibíd*em, p. 257.

³⁶⁸ *Ibíd*em, pp. 258-262.

³⁶⁹ *Ibíd*em, p. 276.

³⁷⁰ *Ibíd*em, pp. 277-278.

recurrieron a los europeos y con los españoles firmaron el tratado Mon-Almonte, que reconocía una Convención de 1853 firmada por Santa Anna, en la que se aceptaban deudas dudosas³⁷¹.

El fracaso del sitio de Veracruz que había diseñado el grupo conservador, facilitó el triunfo liberal. Las victorias de Silao y Calpulalpan abrieron a los liberales las puertas de la capital. Juárez hizo su entrada el 11 de enero de 1861, pero la paz distaba de haberse conquistado³⁷². El 9 de mayo de 1861 se instaló el segundo Congreso Constituyente, que el 11 de junio declaró a Benito Juárez García como presidente constitucional³⁷³.

Por lo que respecta al Poder Judicial, el extraordinario historiador del Poder Judicial en México, don Lucio Cabrera Acevedo³⁷⁴, rescata de ésta etapa histórica un Decreto emitido por el Presidente de la República Benito Juárez, con fecha 22 de noviembre de 1859, mediante el cual determina que mientras se integrara la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales de los Estados ubicados en donde residían los tribunales de circuito, conocerían en última instancia de las causas civiles y criminales que debieran someterse a la Corte.

Sin embargo, en cuanto concluyó la guerra de los tres años, mediante Decreto emitido el 27 de julio de 1861, se volvió a instalar la Suprema Corte de Justicia de la Nación, designándose interinamente a sus integrantes mientras se procedía a la elección de los definitivos³⁷⁵.

1.18. Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales de la Federación que exige el artículo 102 de la Constitución federal, para los juicios de que habla el artículo 101 de la misma (primera Ley de Amparo).

Para complementar la prolífica actividad legislativa de los liberales, con fecha 30 de noviembre de 1861, Benito Juárez expide la Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales de la Federación que exige el artículo 102, para los juicios de que habla el artículo 101 de la misma³⁷⁶, que consta de cuatro secciones y 34 artículos, mediante los cuales se establece un procedimiento simple para impugnar los actos de autoridad que se estimen violatorios de garantías. Además, establece una forma ágil para suspender el acto reclamado tratando de evitar se consuman los actos de autoridad impugnados por los quejosos al estimarlos arbitrarios.

³⁷¹ Pablo Escalante Golzalbo, et.al., *Nueva Historia mínima de México*, op.cit., p. 174.

³⁷² *Ibidem*, p. 175.

³⁷³ José Luis Soberanes Fernández, *Historia del Derecho Mexicano*, op.cit., p. 176.

³⁷⁴ Lucio Cabrera Acevedo, *Documentos Constitucionales y Legales relativos a la Función Judicial 1810-1917*, tomo II, México, Poder Judicial de la Federación, 1997, p. 105.

³⁷⁵ José Luis Soberanes Fernández, *El Poder Judicial en el Siglo XIX*, op.cit., p. 79.

³⁷⁶ Véase José Barragán Barragán, *Primera Ley de Amparo de 1861*, primera reimpresión, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, pp. 100-103; y en Dublán, Manuel y José María Lozano, op.cit., tomo IX, pp. 328-330.

A pesar de los defectos que pudiese tener esa ley que es el primer ensayo de reglamentar el medio de control constitucional por excelencia de nuestro país, debemos coincidir con don Silvestre Moreno Cora, quien al referirse a esa ley, señala que “lo primero que llama nuestra atención respecto de la misma es que hizo más accesible a todos los ciudadanos el saludable recurso del amparo”³⁷⁷. Toda vez que comprendiendo la necesidad de hacer práctica y eficaz la protección dispensada a las garantías individuales, puso el remedio al alcance de todos los ciudadanos, ordenando que el juicio respectivo se siguiese ante los jueces de Distrito³⁷⁸.

El procedimiento establecido era de lo más sencillo: el artículo 3º disponía que la demanda de amparo debía presentarse ante el Juez de Distrito del Estado en que residiese la autoridad responsable, el cual, después de haber oído al promotor fiscal (hoy Ministerio Público), debería declarar si había o no lugar a iniciar el juicio de garantías, según lo indicaba el artículo 4º. Este precepto, además, ya consignaba un antecedente de suspensión, al establecer que cuando un caso fuera de urgencia, se declararía la suspensión del o de los actos reclamados³⁷⁹. Al comentar el artículo 4º el Ministro Moreno Cora señaló:

Si bien, por una parte, se puso algún obstáculo a la entrada del juicio exigiéndose una declaración previa acerca de su procedencia, por otra, se reconoce la necesidad de la suspensión inmediata del acto reclamado, en casos de urgencias, sancionándose, por primera vez, el principio, de que la justicia federal puede interponer su autoridad, aún antes de tomar pleno conocimiento del negocio, para impedir, si fuere necesario, que se consuma un acto violatorio de las garantías que la Constitución concede a todos los habitantes de la República³⁸⁰.

La primera ley de amparo acentúa la estructura jerarquizada del poder judicial, al establecer tres instancias del juicio de control constitucional, donde los tribunales colegiados revisaban en apelación las decisiones de los jueces de Distrito y la Suprema Corte, a su vez, mediante el recurso de súplica revisaría las sentencias de los colegiados. En efecto, la referida ley daba competencia a los tribunales de circuito para que siempre que la declaración del Juez de Distrito fuese negativa, sería apelable ante dicho tribunal (artículo 5), el cual de oficio y a los seis días de haber recibido el expediente resolvería sin ulterior recurso (artículo 6)³⁸¹.

Cuando el Juez de Distrito resolviera que procedía iniciar el juicio de amparo, por estar comprendido el caso en los supuestos previstos en el artículo 101 constitucional, se iniciaba el

³⁷⁷ Véase Silvestre Moreno Cora, *Tratado del Juicio de Amparo conforme a las Sentencias de los Tribunales Federales*, edición facsimilar, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008, p.21.

³⁷⁸ *Ibidem*, p. 22.

³⁷⁹ Ignacio Burgoa Orihuela, *El juicio de Amparo*, vigésima segunda edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1985, p. 137; José Barragán Barragán, *Primera Ley de Amparo de 1861*, op.cit., pp. 100-101; Dublán, Manuel y José María Lozano, op.cit., tomo IX, p. 328.

³⁸⁰ Silvestre Moreno Cora, op.cit., p. 22.

³⁸¹ José Barragán Barragán, *Primera Ley de Amparo de 1861*, op.cit., p. 101; Manuel Dublan y José María Lozano, op.cit., tomo IX, 328

procedimiento, corriéndose traslado con la demanda de amparo a las autoridades responsables, y al promotor fiscal y se abría un período probatorio, transcurrido el cual, se dictaba la sentencia correspondiente, pudiéndose ésta recurrir ante el Tribunal de Circuito, cuyas ejecutorias, a su vez, eran suplicables ante la Suprema Corte. Por lo que respecta a los casos previstos en las fracciones II y III del artículo 101 de la Constitución de 1857, la reclamación de la violación respectiva se ventilaba observándose análogo procedimiento, de acuerdo con los artículos 20 a 30 inclusive, de la Ley referida³⁸².

Con relación al establecimiento de las tres instancias del juicio de amparo y la jerarquía que se estableció entre los órganos del Poder Judicial de la Federación, Moreno Cora comenta:

La Ley de 30 de noviembre, al dar a los preceptos contenidos en los artículos 101 y 102 de la Constitución el desenvolvimiento necesario a fin de hacerlos de fácil y práctica aplicación, no pudo prescindir del carácter jurídico de la institución que trata de reglamentar, y olvidando que ésta tiene, como se ha reconocido después, un carácter político, o si se quiere, anormal, por participar de ambos caracteres, organizó el juicio de amparo dándole tres instancias, con apelación ante los Tribunales de Circuito y súplica en ciertos casos ante la Suprema Corte de Justicia, en la Sala correspondiente³⁸³.

El juicio de garantías tuvo tropiezos y la oposición de las autoridades, esto es lo que explica en concepto del ministro Moreno Cora la emisión de dos circulares por parte de la Secretaria de Justicia, una de 8 de junio de 1868, y otra de 22 de agosto del mismo año, aclarando los preceptos de la primera ley de amparo³⁸⁴. Por la primera circular se declaró que las autoridades contra cuyas providencias se pidiese amparo, si este fuese concedido, estaban en la más estrecha obligación de respetar y cumplir dichas sentencias, pudiendo si se creían ofendidas, exigir la responsabilidad al juez que concedió el amparo o emplear otros medios legales, sin oponer obstáculo a la sentencia que hubiese causado ejecutoria. Mientras que en la segunda circular se resolvió, que las facultades de los Jueces de Distrito en los juicios de garantías, debían limitarse a conceder o negar el amparo, y una vez concedido a comunicar su sentencia a la autoridad correspondiente y cuidar de su ejecución.

En cuanto a su aplicación en la práctica, la Ley Orgánica de amparo de 1861, que vino a constituir la primera posibilidad legislativa de vivencia real de la institución tutelar establecida en la Constitución de 1857, no tuvo realmente vigencia durante todo el tiempo de desarrollo de las guerras de intervención, que culminaron con el fusilamiento de Maximiliano en julio de 1867. Sin embargo, posteriormente dicho cuerpo normativo reglamentario se aplicó positivamente en la realidad, siendo un elocuente ejemplo de dicha aplicación el otorgamiento del amparo que se concedió a los llamados “infidentes”, quienes solicitaron la protección constitucional contra actos aplicativos de diversas leyes y decretos expedidos durante la contienda y que importaban la

³⁸² Ignacio Burgoa Orihuela, *El Juicio de Amparo*, op.cit., p. 137.

³⁸³ Silvestre Moreno Cora, *op.cit.*, p. 22.

³⁸⁴ *Ibíd.*, pp. 23-24.

imposición de sanciones prohibidas por la Ley Fundamental de 1857, tales como la confiscación, entre otras³⁸⁵.

Sobre la vigencia de esta primera Ley de amparo, Moreno Cora narra que sabido es que por esos días, no sólo se interrumpió el régimen constitucional, sino que hasta la forma de Gobierno republicano, dejó de existir de hecho, en toda la extensión del territorio nacional. No podemos por lo mismo juzgar de los efectos de la Ley que venimos estudiando, sino en los tiempos que siguieron a la restauración de la República, esto es, desde mediados del año de 1867 hasta 20 de enero de 1869, en que aquella fue derogada³⁸⁶.

I.19. Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 29 de julio de 1862.

Antes de la emisión del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 24 de enero de 1862, Benito Juárez expidió un decreto mediante el cual ordenó suprimir los juzgados de Distrito y los tribunales de circuito establecidos fuera de la capital y el tribunal superior del Distrito, cuyas funciones se desempeñarían por la Suprema Corte de Justicia. Por lo que respecta a las atribuciones de los juzgados de distrito y tribunales de circuito se desarrollarían por los jueces de Hacienda y por los tribunales superiores de los mismos, respectivamente³⁸⁷.

El presidente Juárez en virtud de las amplias facultades de que estaba investido, decretó el 29 de julio de 1862 el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación³⁸⁸, al referirse a éste Reglamento el maestro José Luis Soberanes señala que el mismo vino a ser lo que ahora se llamaría su ley orgánica³⁸⁹. Este reglamento es el texto más importante (aunque deficiente) en que se norma el quehacer cotidiano de nuestro máximo tribunal, a mediados del siglo XIX, sobre todo porque a partir de ese instrumento se establece que la Corte podría funcionar en Pleno o en Salas. El primero se integraba con todos los ministros, propietarios y supernumerarios, más el fiscal y el procurador general; requería un quórum de seis ministros, y debía sesionar todos los días hábiles, a partir de las 11:00 horas (artículo 7).

La Suprema Corte se integraba con once ministros propietarios y cuatro supernumerarios, pudiendo funcionar en Pleno o en Salas, habiendo tres de éstas, la primera se integraba con cinco ministros y era presidida por el Presidente de la Corte, las otras dos, se componían de tres

³⁸⁵ Véase Ignacio Burgoa Orihuela, *El Juicio de Amparo*, op.cit., p. 138.

³⁸⁶ Silvestre Moreno Cora, *op.cit.*, p. 24.

³⁸⁷ Lucio Cabrera Acevedo, *Documentos Constitucionales y Legales relativos a la Función Judicial 1810-1917*, tomo II, pp. 110-111.

³⁸⁸ Manuel Dublan y José María Lozano, *op.cit.*, tomo IX, pp. 492-502.

³⁸⁹ José Luis Soberanes Fernández, *Sobre el Origen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, op.cit., p. 75.

ministros cada una. Realmente la mayoría de los asuntos correspondía al Pleno y luego a la primera sala (cap. I, art. 1 y cap. II art. 13)³⁹⁰.

El Pleno era competente para conocer, entre otros, de los siguientes asuntos:

- I. Dar curso con su informe si creyere fundadas, las consultas sobre duda de ley que los tribunales de la federación dirigieren al Poder Legislativo, no pudiendo éstas dirigirse sino por conducto de la Suprema Corte;
- II. Decidir sobre las reclamaciones que se daban contra las providencias dictadas por el presidente de la misma Corte;
- III. Nombrar los dependientes de la misma;
- IV. Proponer ternas al supremo gobierno para el nombramiento de los jueces de la federación, sus promotores y secretarios, cuando estos no sean los mismos que los de los Estados, e igualmente para el nombramiento de los asesores de los tribunales similares y jueces de letra del Distrito Federal;
- V. Conceder licencias a todos los comprendidos en la fracción anterior y a sus propios ministros, incluso el presidente, fiscal y procurador general, para separarse de sus destinos por más de quince días, dando cuenta al Supremo Gobierno;
- VI. Erigirse en jurado para los casos en que lo previene la Constitución, y resolver sobre todos los incidentes que ocurran respecto de los reos que para este objeto hayan sido puestos a su disposición, y
- VII. Desempeñar todas las atribuciones que especialmente le encomienden las leyes. A partir de 1869 conocería de la segunda instancia en el juicio de amparo³⁹¹.

Respecto a las Salas, que eran tres, el Reglamento era bastante obscuro, no señalaba como se integraban ni cuales eran sus atribuciones, pues sólo establecía como competencia de la primera sala la siguiente:

- I. Los exámenes de abogados y escribanos, instruyendo el expediente respectivo;
- II. Los recursos de nulidad de sentencias que pronunciaren las otras salas. Si el recurso se interpusiere de sentencia pronunciada por la primera sala, conocería de él la Sala que no estuviere impedida, integrada hasta por cinco magistrados;
- III. Las competencias entre jueces del Distrito Federal;
- IV. La tercera instancia de todos los negocios que le competían conforme a las leyes;
- V. Las excusas y recusaciones con causa de los magistrados de la misma Corte, conforme a las prevenciones de la Ley de 4 de mayo de 1857, y
- VI. Los demás negocios de que deba conocer conforme a las leyes vigentes³⁹².

Asimismo, habla de las facultades de la Suprema Corte, de los ministros semaneros, del fiscal y del procurador general, de los secretarios y demás subalternos, así como de prevenciones generales. Como se habrá visto, éste Reglamento era muy deficiente, pues como señalaba don

³⁹⁰ Manuel Dublan y José María Lozano, *op.cit.*, tomo IX, pp. 492-496.

³⁹¹ *Ibidem.*, tomo IX, p. 493.

³⁹² *Ibidem.*, p. 495.

Jacinto Pallares en 1874 “por eso tenemos que ocurrir a la Ley de 14 de febrero de 1826, vigente en su mayor parte”³⁹³. Por otra parte, como se indicó en el apartado anterior, las leyes reglamentarias de amparo fueron las que principalmente establecieron la competencia del Pleno y las salas, ya conocieran del recurso de súplica (1861) o de revisión (1869), correspondiendo éste último conocer al Pleno.

El capítulo III se refería a las funciones del Presidente de la Suprema Corte, quien en términos de lo dispuesto por el artículo 1 de ese capítulo era el primer jefe de toda la administración de justicia federal y del Distrito Federal y cuidaría de que se administrara pronta y rectamente en todos los tribunales de la Federación. Las funciones del presidente nato o accidental de la Suprema Corte eran:

- I. Cuidar de que la Suprema Corte y sus secretarías y dependientes, y todos los empleados en los tribunales de la Federación y del Distrito, concurren puntualmente al despacho, y que éste se verifique conforme a las leyes y a este reglamento;
- II. Visitar por sí mismo o por las personas caracterizadas en el orden judicial de la Federación o de los Estados, cuando lo estime oportuno, las secretarías de la misma Corte y los tribunales todos de la Federación, tanto residentes en el Distrito como en los Estados;
- III. Recibir de palabra o por escrito las quejas que se le dieran acerca de las retardaciones y otros cualesquiera gravámenes que se infieran en los negocios, y tomar las providencias oportunas para su remedio; y si los asuntos pertenecieran a una Sala de la misma Suprema Corte, comunicará las reclamaciones a su presidente para el mismo objeto;
- IV. Conceder a los ministros, fiscal, procurador general y demás dependientes de la Corte y a los jueces y promotores de circuito y de Distrito cuando no fueren los mismos que los de los Estados, y a los asesores militares y jueces del Distrito Federal, licencia hasta por quince días para separarse de su empleo; las licencias por más término las concederá el Tribunal pleno;
- V. Distribuir entre las Salas segunda y tercera, por turno riguroso, todos los negocios que entren en la Corte, y a la primera o al Tribunal Pleno los que por sus atribuciones les corresponden;
- VI. Multar, con acuerdo del Tribunal Pleno, hasta en el sueldo de un mes a los dependientes de la Corte y a los jueces de circuito y Distrito y dependientes de éstos juzgados, y a los asesores militares y jueces del Distrito Federal por las faltas de asistencia u otras ligeras que descubra o de que recibiere quejas, sin perjuicio de las penas o responsabilidades en que puedan incurrir a la revisión de las causas o autos;
- VII. Suspender, con acuerdo del Tribunal Pleno, de su empleo a todos los contenidos en la atribución anterior, consignándolos inmediatamente al tribunal que conozca de sus responsabilidades, el que en este caso comenzará siempre con audiencia de su fiscal y el interesado, por ratificar o levantar la suspensión;
- VIII. Promover ante el supremo gobierno, por oficio, todo lo conducente a que se expedito el ejercicio y pago de los jueces y empleados de los tribunales de la Federación, y ante quien corresponda, el nombramiento de propietarios y suplentes, evitando las vacantes y suplencias en cuanto sea posible, y

³⁹³ José Luis Soberanes Fernández, *Sobre el Origen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, op.cit., p. 76.

IX. Designar a los ministros que deban suplir a los otros ministros, Fiscal y Procurador general³⁹⁴.

El sueldo del presidente de la Suprema Corte de Justicia se fijaba en el artículo 3 del capítulo III del Reglamento y sería de 6,000 pesos³⁹⁵.

El Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estuvo vigente hasta la promulgación del Código de Procedimientos Federales de 1897, en que se reglamentó la organización y funcionamiento de todo el Poder Judicial Federal.

1.20. La intervención francesa y el Segundo Imperio.

La devastación económica, consecuencia inevitable de tres años de guerra civil, redundaría en la miseria de la hacienda pública. Los problemas de liquidez eran apremiantes pues tenían que cubrirse pagos de la deuda interior y exterior, así como los gastos del combate a las gavillas conservadoras que resistían. La riqueza eclesiástica resultó insuficiente para cubrir los compromisos adquiridos durante la guerra con proveedores y prestamistas, quienes no tardaron en absorber los productos de la nacionalización: del precio de venta, ya de por sí deprimido dada la crisis económica y la entrada en masa al mercado de una cantidad importante de bienes raíces, hasta un 60 por ciento podía ser pagado en bonos de la deuda pública y el resto abonado mensualmente, a una tasa del uno por ciento, en un plazo de hasta ochenta meses. De esta manera, el gobierno recibió de la venta de bienes nacionalizados cantidades menores a su valor y, además, a plazos diferidos. Estas fueron, lógicamente, por completo insuficientes³⁹⁶.

El 17 de julio de 1861, el gobierno desesperado, sin saber como reducir los gastos, incluso ya había reducido a la mitad el número de secretarías, se vio obligado a declarar una moratoria sobre los pagos de la deuda externa y las convenciones diplomáticas firmadas suspendiéndolas por dos años³⁹⁷. En Londres, el 31 de octubre de 1861, Francia, Inglaterra y España firmaron una convención, mediante la cual se comprometieron a bloquear los puertos mexicanos del golfo para presionar la reanudación de pagos, sin intervenir en la política interna. La flota española llegó a Veracruz en diciembre, y en enero, arribaron la francesa y la inglesa. Recibido el ultimátum, Juárez envió al ministro Manuel Doblado a negociar con las tropas invasoras. Para evitar las fiebres tropicales, Juárez autorizó el desembarco de las tropas a condición de que se volvieran a embarcar si no se llegaba a un acuerdo. Doblado aseguró que la suspensión era temporal y que los pagos se reanudarían en cuanto fuera posible. Los británicos y españoles aceptaron, pero los franceses no

³⁹⁴ Manuel Dublan y José María Lozano, op.cit., tomo IX, p. 496.

³⁹⁵ *Ibidem*, p. 497.

³⁹⁶ Erika Pani, *La Intervención y el Segundo Imperio*, en Josefina Zoraida Vázquez (coordinadora), *Gran Historia de México Ilustrada*, op.cit., tomo IV. P. 43.

³⁹⁷ *Ibidem*, p. 44.

solo se negaron, sino que en lugar de embarcarse, desembarcaron más hombres, entre ellos algunos monarquistas mexicanos, como Juan N. Almonte hijo de Morelos³⁹⁸.

El 17 de abril de 1862 los franceses iniciaron su avance hacia la capital del país. Un año más tarde las tropas mexicanas se concentraron en Puebla sin el general Zaragoza que había muerto de tifo. Después de un largo sitio, la ciudad sucumbió ante los franceses y Juárez se vio obligado a abandonar la ciudad de México que fue ocupada en junio de 1862. Después de la toma de la capital los franceses convocaron a una asamblea de notables que proclamó el imperio el 19 de julio y anunció que se invitaría a Maximiliano de Habsburgo a ocupar el trono mexicano. La regencia nombrada, formada con algunos destacados generales, civiles y eclesiásticos, entre ellos el arzobispo Labastida, resultó solo decorativa, pues las decisiones las tomaba el mariscal Aquiles Bazaine, de acuerdo con las instrucciones de Napoleón III³⁹⁹.

Maximiliano, hermano del emperador de Austria y casado con Carlota Amalia, hija del rey de Bélgica, recibió en el castillo de Miramar la visita de los monarquistas mexicanos. El archiduque puso como condición que fuera el pueblo mexicano el que lo llamara, condición que los monarquistas cumplieron recogiendo miles de firmas que hicieron llegar a Maximiliano el 10 de abril de 1864, fecha en que aceptó finalmente el trono. Después de visitar al papa, los emperadores se embarcaron rumbo a Veracruz donde llegaron a fines de mayo de 1864. El liberal puerto los recibió con frialdad, lo que contrastó con el entusiasmo con que fueron recibidos por la sociedad de Orizaba, Puebla y la ciudad de México que se desvivió por agasajar a la real pareja⁴⁰⁰.

Don Miguel de la Madrid⁴⁰¹ sostiene que los conservadores se equivocaron al elegir a Maximiliano de Habsburgo como titular de la corona imperial mexicana, porque éste tenía, en varios aspectos, ideas liberales, incluso varios liberales moderados colaboraron con el gobierno imperial esperanzados de que se resolvieran los problemas que aquejaban al país desde 1821. El emperador, al llegar al país, muestra su conformidad con las disposiciones liberales relativas a la desamortización y a la nacionalización de los bienes del clero. El partido conservador, y básicamente el clero mexicano, se muestran naturalmente descontentos con la ideología de Maximiliano.

El segundo emperador mexicano opone a las pretensiones del clero un programa netamente liberal: tolerancia de cultos, aunque la religión oficial seguía siendo la católica; cesión de los bienes eclesiásticos al Estado; el patronato del Estado sobre la Iglesia, o sea, una serie de facultades que conferirían al imperio una intervención decidida en el nombramiento de los miembros del alto clero mexicano, lo que la Iglesia siempre había impugnado a los liberales, así como la jurisdicción del clero solamente en materia de fe y de fuero interno; los cementerios y

³⁹⁸ Pablo Escalante Golzalbo, et.al., *Nueva Historia mínima de México*, op.cit., p. 175-176.

³⁹⁹ *Ibíd*em, p. 176.

⁴⁰⁰ *Ibíd*em, p. 177.

⁴⁰¹ Miguel de la Madrid Hurtado, *Elementos de Derecho Constitucional*, op.cit., p. 191.

actos del estado civil deberían estar sujetos a las leyes del Estado. A pesar de sostener ese programa no puede determinarse que Maximiliano fuere un representante del Partido Liberal mexicano, toda vez que venía a ser la negación de uno de los postulados fundamentales de ese partido, la soberanía popular y la forma republicana y democrática de gobierno, pero es interesante resaltar que el príncipe que trajeron los conservadores les haya presentado un programa liberal⁴⁰².

El 10 de abril de 1865, Maximiliano expide un documento denominado Estatuto Provisional del Imperio Mexicano⁴⁰³, un adelanto del proyecto constitucionalista más amplio que tenía el emperador. Ese documento constaba de XVIII títulos y 81 artículos. Con relación a la materia de nuestro estudio cabe destacar que el Título IV regula lo relativo a los Tribunales. Entre las disposiciones más importantes de la organización judicial propuesta por el emperador se pueden destacar las siguientes:

- I. La justicia sería administrada por los tribunales determinados en la ley orgánica (artículo 15);
- II. Los magistrados y jueces, que se nombraren con el carácter de inamovibles, no podrían ser destituidos, sino en los términos en que dispusiera la ley orgánica (artículo 16);
- III. Los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones judiciales, gozarían de absoluta independencia (artículo 17);
- IV. Los tribunales no podrían suspender la ejecución de las leyes, ni hacer reglamentos. Las audiencias de todos los tribunales serían públicas, a no ser que la publicidad fuere peligrosa para el orden y las buenas costumbres, en cuyo caso, el tribunal lo declararía así por medio de un previo acuerdo (artículo 18);
- V. En ningún juicio civil o criminal habría más de dos instancias, sin perjuicio de los recursos de revisión y de nulidad que autoricen las leyes (artículo 19);
- VI. El examen y liquidación de las cuentas de que habla el artículo 7º se haría por un tribunal de cuentas con autoridad judicial. La jurisdicción del tribunal de cuentas, se extiende a todo el Imperio. Este tribunal debía conocer con inhibición de cualquier otro, de los negocios de su competencia, y no se admite apelación de sus faltas a otro tribunal. Resolvía sobre lo relativo a las cuentas, pero no procedía contra los culpables en ellas, sino que los consignaba al juez competente; más si podía apremiar a los funcionarios a quienes correspondía a la presentación de las cuentas a que están obligados. Vigilaba sobre la exacta observancia del presupuesto; comunicaba con el emperador por medio del Ministerio de Estado, y sus miembros y presidente eran nombrados por el emperador (Título V, artículos 20 y 21).

Durante el segundo imperio mexicano, se expidió también un código civil y una ley agraria y de trabajo que devolvía sus tierras a los pueblos indios y les concedía a los que no las tenían. Esta ley aprobaba una jornada máxima de diez horas, anulaba deudas mayores de diez pesos, prohibía

⁴⁰² Ibídem, pp. 191-192; se puede consular una opinión coincidente con la de Miguel de la Madrid, en Pablo Escalante Golzalbo, et.al., *Nueva Historia mínima de México*, op.cit., p. 177.

⁴⁰³ Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México*, op.cit., PP. 670-680.

el castigo corporal y limitaba las tiendas de raya. La educación y la educación científica también merecieron su atención, mientras la emperatriz promovía la educación femenina. Maximiliano decidió dividir el territorio en cincuenta departamentos y se preocupó por el desarrollo económico, de manera que firmó un contrato para la construcción del ferrocarril de México a Veracruz y autorizó el funcionamiento del Banco de Londres, México y Sudamérica, para facilitar los intercambios comerciales⁴⁰⁴. Sin embargo, esa legislación y los actos de gobierno para promover el desarrollo desafortunadamente se dieron cuando el imperio estaba declinando.

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 10 de abril de 1865, careció de vigencia y de validez jurídica. Además de que no instituía propiamente un régimen constitucional, sino un sistema de trabajo para un gobierno en el que la soberanía se depositaba íntegramente en el emperador⁴⁰⁵, y según José Luis Soberanes⁴⁰⁶, tenía la naturaleza de una ley reglamentaria del mecanismo de gobierno.

1.21. La restauración de la República.

Para fines de 1865 las circunstancias iniciaron a cambiar, el fin de la guerra civil en Estados Unidos permitió a los liberales contratar un préstamo de tres millones de pesos y logró que el vecino país protestara por la intervención en México. Las guerrillas republicanas, convertidas en verdaderos ejércitos empezaron a avanzar. Agotado el dinero del préstamo francés, el imperio se vio asediado por el eterno problema financiero y por el rumor de que Napoleón III retiraría sus tropas ante la amenaza que significaba la consolidación de la Confederación Alemana⁴⁰⁷.

Para principios de 1867, el rápido avance republicano dejó al imperio reducido a Puebla y Veracruz. El emperador se replegó a Querétaro, donde se le unieron Miguel Miramón y Tomás Mejía. Al tomar Porfirio Díaz la ciudad de Puebla, Miramón propuso abandonar Querétaro, pero Maximiliano se negó a huir y decidió enfrentar el sitio. Una traición facilitó su aprehensión. El 19 de julio de 1867, Maximiliano fue fusilado en el cerro de las campanas, y antes de recibir la descarga, hizo votos porque su sangre sellara “las desgracias de mi nueva patria”⁴⁰⁸.

El 16 de julio de 1867 Juárez entró a la ciudad de México. Restableció la Constitución de 1857 y decretó la vigencia de las Leyes de Reforma. El 14 de agosto de ese mismo año, Juárez expidió una Convocatoria para la elección de los Supremos Poderes Federales, acompañada de una circular en la que se pedía al pueblo la autorización para que el Congreso pudiera adicionar la Constitución en los cinco puntos señalados en la propia convocatoria, tendientes a restablecer el

⁴⁰⁴ Pablo Escalante Golzalbo, et.al., *Nueva Historia mínima de México*, op.cit., p. 177-178.

⁴⁰⁵ Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México*, p. 669.

⁴⁰⁶ José Luis Soberanes Fernández, *Historia del Derecho Mexicano*, op.cit., p. 177.

⁴⁰⁷ Pablo Escalante Golzalbo, et.al., *Nueva Historia mínima de México*, op.cit., p. 178.

⁴⁰⁸ *Ibíd*em, p. 179.

equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, sin necesidad de someterse al procedimiento que establecía el artículo 127, pero dicha solicitud fue rechazada⁴⁰⁹.

La desaparición del Partido Conservador de la contienda política enfrentó a tres liberales: Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz, el héroe militar de la guerra. Aunque el triunfo favoreció a Juárez, sus enemigos se multiplicaron tanto por su reelección como porque promovía la reforma de la Constitución, lo que parecía contradecir su empeño en haberla defendido. En 1871, según el texto de la Constitución de 1857, debían celebrarse nuevamente elecciones presidenciales y, a pesar de que para esa fecha la popularidad de Don Benito Juárez había declinado, pudo reelegirse. Esta vez, el general Porfirio Díaz no se resignó a la derrota y pronunció el Plan de la Noria el 8 de noviembre, “contra la reelección indefinida”. A pesar de sus conexiones regionales, el movimiento progresó lentamente y los generales juaristas lograron contenerlo. La habilidad política de Juárez le permitió aprovechar la división de los liberales para sostenerse durante su última estación, a pesar de sus adversidades personales y una frágil salud. Juárez murió en la silla presidencial el 18 de julio de 1872⁴¹⁰.

Conforme al texto fundamental Lerdo, presidente de la Suprema Corte, asumió el ejecutivo y concedió una amnistía general que dio fin al pronunciamiento de la Noria. Posteriormente convocó a elecciones en las que fue electo por aplastante mayoría⁴¹¹.

Durante la administración de Lerdo de Tejada existieron dos reformas constitucionales. La primera llevada cabo por la Ley de Adiciones y Reformas Constitucionales de 25 de septiembre de 1873, para elevar a rango constitucional las Leyes de Reforma que hasta entonces habían permanecido al margen de la Constitución, ya que contravenían varios de sus artículos. La segunda estuvo contenida en la Ley del 13 de noviembre de 1874, que realizó varias reformas proyectadas en la circular de 14 de agosto de 1867, con respecto al Poder Legislativo en lo referente al restablecimiento del Senado, a la elección e instalación del Congreso, sobre la iniciativa y formación de las leyes, las facultades del Congreso en general y sobre la Comisión Permanente⁴¹².

En 1876 año en que correspondía elegir presidente de la República, se levantó en armas el general Fidencio Hernández, con el Plan de Tuxtepec, el cual apoyaba la causa del general Porfirio Díaz, quien pocos días después proclamó el Plan de Palo Blanco, que lo habría de llevar al poder y que tendría como objetivo reformar la Constitución para evitar la reelección del presidente de la

⁴⁰⁹ José Luis Soberanes Fernández, *Historia del Derecho Mexicano*, op.cit., p. 178.

⁴¹⁰ Pablo Escalante Golzalbo, et.al., *Nueva Historia mínima de México*, op.cit., pp. 182-183.

⁴¹¹ Ídem.

⁴¹² José Luis Soberanes Fernández, *Historia del Derecho Mexicano*, op.cit., p. 179; sobre el mismo tema de las reformas realizadas por el presidente Lerdo de Tejada, consúltese De la Madrid Hurtado, Miguel, *Elementos de Derecho Constitucional*, op.cit., p. 193.

República y de los gobernadores de los Estados, debido al intento de reelección por parte de Lerdo de Tejada⁴¹³.

El general Mariano Escobedo mantuvo el control sobre los rebeldes y efectuadas las elecciones en septiembre de 1876, Lerdo de Tejada fue declarado electo. En ese momento, el movimiento de Tuxtepec se adhirió al desconocimiento que hizo el presidente de la Suprema Corte de Justicia, José María Iglesias, del resultado de las elecciones “por fraudes” y que inició una revuelta en Salamanca. Iglesias recibió poco apoyo, pero su rebelión favoreció la causa de Díaz, quien al frente del ejército, el 11 de noviembre derrotaba a las tropas federales en el poblado de Tecuac. Al huir Lerdo de Tejada se generó una confusión, toda vez que varios gobernadores había reconocido a Iglesias como presidente, por lo que fue necesaria una negociación entre los dos contendientes. Díaz ofreció reconocer a Iglesias como presidente provisional si dividía el gabinete entre los partidarios de ambos y el ocupaba la Secretaría de Guerra. Al no aceptar Iglesias Porfirio Díaz optó por una medida drástica y el 23 de noviembre ocupó la ciudad de México al frente de un ejército. Una semana más tarde asumía la presidencia⁴¹⁴.

1.22. Ley Orgánica sobre el Recurso de Amparo de 20 de enero de 1869.

A fines de 1868 el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Justicia dirigió al Congreso una iniciativa, para emitir una nueva Ley que regulara en forma más precisa el juicio de garantías. Resultado de esa iniciativa y de las largas y eruditas discusiones a que dio lugar fue la nueva Ley de 20 de enero de 1869, que por disposición de su artículo 31 derogó la anterior de 30 de noviembre de 1861⁴¹⁵.

Para el ministro Moreno Cora⁴¹⁶ dos son los puntos que le llamaron la atención de la Ley de Amparo de 1869 con relación a la ley anterior. El primero, es la apertura para dar entrada amplia y franca al juicio de amparo sin necesidad de que el Juez de Distrito hiciese una declaración previa acerca de la procedencia o improcedencia de éste, como lo preveía el artículo 4º de la ley de 1861; y el segundo, que en la nueva ley se estableció la revisión forzosa por la Suprema Corte de Justicia, en Tribunal Pleno, a diferencia de lo que disponía la ley anterior, según la cual, los juicios de amparo admitían los recursos de apelación y súplica, según los casos ante los tribunales de circuito, y ante una de las Salas de la Corte, causando ejecutoria la sentencia de primera instancia, cuando los quejosos no interponían ningún recurso, como sucede en los juicios que sólo

⁴¹³ Ídem.

⁴¹⁴ Pablo Escalante Golzalbo, et.al., *Nueva Historia mínima de México*, op.cit., p. 184.

⁴¹⁵ Véase José Barragán Barragán, *Proceso de Discusión de la Ley de Amparo de 1869*, primera reimpression, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp.314-318; Cfr. Silvestre Moreno Cora, *Tratado del Juicio de Amparo conforme a las Sentencias de los Tribunales Federales*, p. 26.

⁴¹⁶ Silvestre Moreno Cora, op.cit., p. 27.

atañen al interés público. Con este segundo punto, según Moreno Cora se demostró que el legislador había comprendido el carácter político de la institución del amparo.

El texto de la Ley de Amparo de 1869 consta de cinco capítulos y 31 artículos⁴¹⁷. El artículo 1º de la Ley transcribió íntegramente el contenido del artículo 101 de la Constitución de 1857. Asimismo en la nueva Ley se delimitó la procedencia del juicio de amparo, estableciendo la improcedencia del mismo en negocios judiciales (artículo 8). Consignaba claramente el trámite del incidente de suspensión en términos muy parecidos a la Ley de Amparo vigente (artículo 5).

El juicio en cuanto a su procedimiento, según el maestro Burgoa⁴¹⁸, se seguía en términos análogos a los establecidos por la Ley de 1861, con la diferencia apuntada por el ministro Moreno Cora a la que nos hemos referido, en el sentido de que las sentencias de los jueces de Distrito ya no eran apelables ante los tribunales de circuito, sino revisables oficiosamente por la Corte.

La ley de 1869 regula en forma más precisa, además del incidente de suspensión, el sistema de recursos contra las decisiones de los jueces de Distrito, así como el procedimiento de ejecución de las sentencias de amparo.

Desde su expedición fue muy debatido el aspecto de la constitucionalidad del artículo 8 de la Ley, y como veremos más adelante, varios juzgadores federales lo repugnaban, desobedeciendo su observancia y exponiéndose incluso a que se les iniciara los procedimientos de responsabilidad por desapego a esa disposición legal. Pero gracias a ese tesón de los juzgadores federales nació el amparo casación o judicial.

Vigente la Ley de Amparo de 1869, el licenciado Miguel Vega presenta una demanda de garantías contra actos del Tribunal superior del Estado de Sinaloa que le suspendió por un año en el ejercicio de su profesión como abogado, con lo que se conculca el contenido del artículo 4º constitucional que consignaba la garantía de libertad de trabajo. El Juez de Distrito con fecha 27 de marzo de 1869, con fundamento en el artículo 8º de la ley de amparo vigente, declaró que no había lugar, por inadmisibile, al recurso de amparo. Posteriormente, la Suprema Corte, al resolver el recurso de revisión, tramitado contra la sentencia emitida por el Juez, por mayoría de siete votos de los magistrados presentes, a pesar del contenido del precepto de la ley de amparo citada, decidió abrir el juicio y conceder el amparo y protección de la justicia reclamados, señalado en esencia lo siguiente:

El artículo 101 de la Constitución, faculta y le impone el deber al Poder Judicial Federal para resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales. Un ciudadano ha pedido amparo por violación de esas garantías y la Corte no puede, sin faltar a su deber, dejar de oír a ese ciudadano, que ejerce un derecho garantizado por el

⁴¹⁷ José Barragán Barragán, *Proceso de Discusión de la Ley de Amparo de 1869*, pp. 314-318.

⁴¹⁸ Ignacio Burgoa Orihuela, *El Juicio de Amparo*, op.cit., p. 138.

texto fundamental. El artículo 8 de la ley de amparos, es notoriamente contraria al 101 de la Constitución. Este precepto manda que sea oída en juicio toda queja por violación de garantías individuales que cometa cualquiera autoridad, aquel excluye los negocios judiciales. Ahora bien, para nadie puede ser dudoso que cuando una ley cualquiera pugna con la Constitución, los tribunales deben sujetarse a ésta y desechar aquélla. Existe otra razón muy poderosa y decisiva. El artículo 101 de la Constitución tiene por objeto evidente favorecer y asegurar las garantías individuales. Luego el artículo 8º de la Ley de Amparo que contraría al 101 de la Constitución, ataca esas mismas garantías. Luego el Poder Judicial de la Federación tiene facultad y debe conceder amparo contra el referido artículo 8º⁴¹⁹.

Al pronunciarse sobre los argumentos señalados, la Suprema Corte de Justicia, juzgó en definitiva lo siguiente:

Primero. Ser revoca la sentencia pronunciada por el Juez de Distrito de Sinaloa en diecisiete de junio próximo pasado, por la que se declaró que no ha lugar al amparo que el C. Miguel Vega pide; Segundo. La Justicia de la Unión ampara y protege al C. Miguel Vega contra la providencia en que el Tribunal superior de Justicia del Estado de Sinaloa lo suspendió por un año en el ejercicio de su profesión de abogado, por haber violado en su persona la garantía consignada en el artículo 4º de la Constitución; Tercero. Devuélvase al Juzgado de Distrito sus actuaciones con copia certificada de esta sentencia para los efectos consiguientes, publicándose por los periódicos y archivándose a su vez el toca⁴²⁰.

Esa decisión de la Corte que favoreció el fortalecimiento del amparo judicial que se convertiría posteriormente en el amparo casación, dio lugar a una acusación presentada al Congreso por varios Diputados contra los magistrados que formaron la mayoría⁴²¹. Estos negaron que el Congreso tuviera, en este caso facultades de juzgarles, argumentado que la Constitución reconocía la independencia de los Supremos Poderes de la Federación, y tal independencia faltaría desde el momento en que uno de esos poderes se constituyese en juez de otro. La acusación infringe este precepto constitucional con el hecho de pretender que el Congreso se erija en juez de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta infracción es evidente, porque lo que sirve de materia a la acusación, es un acto de dicha Corte ejercido dentro de la órbita de sus facultades constitucionales, como Supremo Poder Judicial de la Federación⁴²².

La Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteró el criterio para admitir los juicios de amparo contra actos de autoridades judiciales, siendo este un ejemplo patente y manifiesto de la eficacia del máximo tribunal del país, puesto que, por su intermedio, sin trastornos ni perturbaciones, llegó a ser letra muerta un precepto legal tachado de inconstitucional. Sin embargo, estimamos que derivado de esa controversia tan intensa que se despertó por la confrontación de posiciones entre el Congreso y la Suprema Corte, haciendo énfasis en la certeza

⁴¹⁹ Silvestre Moreno Cora, *op.cit.*, pp. 785-786.

⁴²⁰ *Ibíd.*, p. 783.

⁴²¹ *Ibíd.*, pp. 30-31.

⁴²² *Ibíd.*, p. 785.

que debe privar en el procedimiento constitucional, se estableció la improcedencia del juicio de garantías contra las disposiciones de la Ley de Amparo.

A pesar de las deficiencias de la Ley de Amparo de 1869, también resulta conveniente resaltar, la observación que hace Moreno Cora en el sentido de que ese texto:

Prestó importantísimos servicios a la causa de la humanidad y de la justicia, pues expedida en una época en que se hallaba turbada la paz pública, no pocos fueron los individuos que hubieran muerto, víctimas de la exaltación de las pasiones políticas, si no hubiese existido tan saludable institución⁴²³.

1.23. Análisis sintético sobre el inicio y consolidación del porfiriato.

Porfirio Díaz gobernó el país durante treinta años, de los treinta y cuatro que corren de 1877 y 1911; de ahí que la etapa se conozca con el nombre de porfiriato. El periodo se delimita, según Elisa Speckman Guerra⁴²⁴, a partir de dos sucesos políticos: comienza en 1877, cuando meses después de derrotar a los seguidores de Sebastián Lerdo de Tejada y José María Iglesias, el general Porfirio Díaz inicia su primer mandato presidencial, y concluye en 1911, meses después de haber estallado la revolución, cuando Díaz abandona el poder y sale rumbo al exilio.

Díaz había desconocido dos veces el resultado de las elecciones y se levantó en armas: la primera en 1871, con el Plan de la Noria, y la segunda en 1876, con el Plan de Tuxtepec. En ambas enarboló una bandera antiautoritarista y anticentralista, pues rechazaba el excesivo poder del presidente de la República frente a los poderes legislativo y judicial y frente a los gobiernos estatales. Además de oponerse a la reelección, pugnó por reducir las facultades del ejecutivo a los límites contemplados en la constitución y, en contraparte, por fortalecer los gobiernos de los estados o de los pueblos y, en este caso, por respetar su derecho para elegir a sus autoridades municipales y decidir sobre sus asuntos internos⁴²⁵.

El general Díaz ocupó la presidencia en 1877. En su primer período respetó sus ideas antirreleccionistas: en 1878 promovió una reforma constitucional que prohibía la reelección inmediata y en 1880 entregó el poder a su compadre Manuel González. Con ello aumentó su caudal político, que incrementó durante el gobierno "gonzalista", pues estableció nuevos vínculos y alianzas con los detentadores del poder económico y político en las diversas regiones del país. De ahí que otra vez como candidato único ganara las elecciones para un segundo mandato (1884-1888). Sin embargo, en esta ocasión no pensaba abandonar la silla presidencial. En 1884 una nueva reforma constitucional permitió una reelección inmediata, es decir, que el presidente se reeligiera por una ocasión, ello le valió para reelegirse en el cuatrienio 1888 a 1892. En 1890 se

⁴²³ *Ibíd.*, p. 31.

⁴²⁴ Elisa Speckman Guerra, *El Porfiriato*, en Nueva Historia Mínima de México, op.cit., p. 192.

⁴²⁵ *Ibíd.*, pp. 192-193.

eliminó de la Constitución de 1857 toda restricción a la reelección y en 1903, el período presidencial se amplió a seis años, con lo que, sin mayor oposición, Porfirio Díaz proclamó su triunfo para los periodos 1892-1896, 1896-1900, 1900-1904 y 1904-1910⁴²⁶.

Atendiendo a las políticas públicas impulsadas en el porfiriato, podría dividirse en dos etapas. La primera que comienza en 1877 y concluye con el tercer período presidencial de Díaz (1888) o cuando se eliminó toda restricción legal a la reelección indefinida (1890). Se trata de una etapa de construcción, pacificación, unificación, conciliación y negociación, pero también de represión. Al asumir Díaz el poder existía un incumplimiento generalizado de la Constitución, por los obstáculos de la guerra entre defensores y detractores del texto fundamental; además, no existía plena coherencia o identidad nacional. Algunas poblaciones permanecían aisladas y no se sentían parte de la unidad que los rebasaba y cuyos gobernantes, que tenían una cultura diferente, eran ajenos a sus problemas. Para colmo, las fronteras eran permeables y subsistía la amenaza de intervenciones extranjeras. Los retos por ello, en esa primera fase del gobierno eran unificar y cohesionar las fuerzas políticas y regionales, otorgar legitimidad y legalidad al régimen, respetando o aparentando respetar el régimen constitucional, y lograr el reconocimiento internacional⁴²⁷.

El régimen aunque osciló entre la legalidad y la apariencia de legalidad y además de los cambios legislativos y el uso de la fuerza contra sublevados⁴²⁸, gracias a la negociación y a la conciliación Porfirio Díaz obtuvo el reconocimiento internacional y avanzó en la cohesión nacional, al vincularse con ciudadanos de diversos partidos, regiones y sectores sociales. Utilizó una práctica corporativa, al atraer individuos que representaban colectividades, obtuvo apoyo de sectores. Aprovechó los vínculos de sus partidarios y logró colocarse en la cúspide de una pirámide de lealtades. Por tanto, en lugar de que los grupos de influencia pudieran convertirse en núcleos de desintegración, unió las cadenas de fidelidades para fincar su edificio político⁴²⁹.

La segunda etapa del porfiriato que inicia entre 1888 y 1890 y concluye hacia 1908, se caracteriza por un acentuado centralismo y por un gobierno cada vez más personalista y autoritario por parte de Porfirio Díaz y de los gobernadores de los Estados. En esta etapa hace un ajuste en su gabinete que pretende reflejar las fuerzas políticas de las que recibe una incondicional adhesión. Así ingresa Joaquín Baranda, José Ives Limantour y Bernardo Reyes, quienes representaban intereses muy definidos de grupos que luchaban por suceder a Porfirio Díaz. El encuentro más fuerte se dio entre los seguidores de Reyes y el grupo de los científicos que estaba

⁴²⁶ *Ibíd.*, p. 193.

⁴²⁷ *Ibíd.*, pp. 194-198.

⁴²⁸ *Como ejemplo del uso de la fuerza en la primera etapa porfiriana se tiene a los nueve lerdistas que ordenó fusilar en Veracruz. Asimismo fueron ahogadas en sangre las rebeliones agrarias de Sonora y Yucatán y las penas aplicadas a los asaltantes de caminos y bandoleros, entre los que se encuentra Jesús Arriaga (Chucho el Roto) y Heraclio Bernal (El Rayo de Sinaloa), del que deriva el Güero Parra y Francisco Villa en Durango.*

⁴²⁹ Elisa Speckman Guerra, *El Porfiriato*, en Nueva Historia Mínima de México, op.cit., p. 199.

representado por Ives Limantour, cuando Díaz se inclinó por éstos al incluir uno de sus representantes en la formula de Vicepresidente y que se perfilaría como su seguro sucesor⁴³⁰.

1.24. Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 14 de diciembre de 1882 (Ley de Amparo de 1882).

El 14 de diciembre de 1882 se emitió una nueva Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución, a la que se le conoce como Ley de Amparo de 1882 que deroga a la anterior de 1869. Consta de diez capítulos y 83 artículos, en los cuales se consignan las disposiciones que contienen los principios rectores del juicio de garantías, tales como la instancia de parte agraviada y la reiteración de la formula Otero (artículo 2)⁴³¹.

La Ley de Amparo de 1882 trata de regular varios aspectos que resultaban necesarios en la práctica cotidiana de los tribunales para agilizar y hacer efectivo el procedimiento de garantías y que se presentaban como verdaderas lagunas que imposibilitaban la acción de los tribunales al amparo de la anterior Ley de 1869. Entre los aspectos más relevantes contenidos en la Ley de 1882, resumiendo la descripción que hacen los excelentes juristas Silvestre Moreno Cora⁴³² e Ignacio Burgoa Orihuela⁴³³, podríamos señalar los siguientes:

I. La facultad concedida a los jueces de Primera Instancia del orden común, en los lugares donde no haya Jueces de Distrito, para recibir las demandas de amparo, y suspender el acto reclamado en los términos prescritos por la ley, dando cuenta al Juez de Distrito. Esta facultad, que no tenían los jueces del orden común y cuya utilidad vino a demostrar la experiencia, se hizo extensiva a los jueces de Paz y a cualquier autoridad encargada de administrar justicia, donde no hubiere jueces de Primera Instancia, en los casos de pena de muerte, según el artículo 4º de la Ley⁴³⁴;

II. Se autorizaba a los jueces auxiliares en materia de amparo, como los de Paz, los Alcaldes o Conciliadores para recibir la demanda de amparo contra actos del Juez de Primera Instancia en los lugares donde no resida el de Distrito, y para decretar la suspensión, y los jueces suplentes de Distrito para conocer de los amparos que se promuevan contra los propietarios (artículos 5 y 6)⁴³⁵;

III. Se permitió que la demanda de amparo se interpusiera por telégrafo en casos urgentes, con tal de que se ratifique, por escrito, dentro de un plazo determinado (artículo 8)⁴³⁶.

⁴³⁰ *Ibidem*, pp. 200-205.

⁴³¹ José Barragán Barragán, *Proceso de Discusión de la Ley de Amparo de 1882*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 535.

⁴³² Silvestre Moreno Cora, *op.cit.*, pp. 34-38.

⁴³³ Ignacio Burgoa Orihuela, *El Juicio de Amparo*, *op.cit.*, p. 140.

⁴³⁴ José Barragán Barragán, *Proceso de Discusión de la Ley de Amparo de 1882*, *op.cit.*, p. 536.

⁴³⁵ *Ibidem*, p. 536.

⁴³⁶ *Ibidem*, p. 537.

IV. Por lo que respecta a las personas que pueden pedir el amparo, en algunos asuntos en que el quejoso este imposibilitado para acudir ante el Juez. La Ley de 14 de diciembre permitió que en casos urgentes, pudieran pedirlo los ascendentes por los descendientes, el marido por la mujer y al contrario, los parientes dentro del cuarto grado y aún los extraños si ofrecen fianza (artículo 9)⁴³⁷.

V. En la Ley de 1882, señala Burgoa⁴³⁸, se norma con mayor precisión la materia de la suspensión en los juicios de amparo. La tramitación observada en cuanto al fondo del amparo era análoga a la de la ley anterior, admitiéndose el recurso de revisión ante la Suprema Corte en contra de las resoluciones pronunciadas por los Jueces de Distrito, textualmente disponía que “las sentencias de los jueces nunca causan ejecutoria, y no pueden ejecutarse antes de la revisión de la Corte, ni aun cuando haya conformidad de las partes” (artículo 33)⁴³⁹.

VI. A diferencia de la legislación de 1869, la Ley de 1882 admitió la procedencia del amparo en los negocios judiciales de carácter civil, siempre y cuando se interpusiera dentro de los cuarenta días siguientes a aquel en que hubiese causado ejecutoria violatoria de alguna garantía constitucional⁴⁴⁰.

VII. Resulta importante advertir que la Ley de Amparo de 1882, entre otras innovaciones, introduce la figura procesal del sobreseimiento, mismo que se regula ampliamente en el capítulo VI, dentro del cual se encuentra el artículo 35 que establecía:

No se pronunciaría sentencia definitiva por el Juez, sino que se sobreseería, en cualquier estado del juicio: a) Cuando el actor se desistiera de su queja; b) Cuando muere durante el juicio si la garantía violada afecta solo a su persona, si trasciende a sus bienes, el representante de su testamentaria o intestado puede proseguir el juicio; c) Cuando la misma autoridad revoca el acto que es materia del recurso y se restituyen con ello las cosas al estado que guardaban antes de la violación; d) Cuando han cesado los efectos del acto reclamado; e) Cuando éste se ha consumado de un modo irreparable, y es imposible restituir las cosas al estado que tenían antes de la violación; f) Cuando ha sido consentido el acto y éste no versa sobre materia criminal, si al tiempo de su ejecución se protestó contra él o se manifestó inconformidad, no habrá lugar a sobreseer, si el caso no se encuentra comprendido en algunas de las fracciones anteriores, siempre que el amparo se haya pedido dentro de los seis meses después de la violación⁴⁴¹.

El juicio de amparo en la Ley de 1882 se estructuró con una mejor técnica, y además bajo su vigencia ahondo sus raíces en la conciencia jurídica nacional, pues como aseveran Rojas y

⁴³⁷ Ídem.

⁴³⁸ Ignacio Burgoa Orihuela, *El Juicio de Amparo*, op.cit., p. 140.

⁴³⁹ José Barragán Barragán, *Proceso de Discusión de la Ley de Amparo de 1882*, op.cit., p. 541.

⁴⁴⁰ Ignacio Burgoa Orihuela, *El Juicio de Amparo*, op.cit., p. 140.

⁴⁴¹ José Barragán Barragán, *Proceso de Discusión de la Ley de Amparo de 1882*, op.cit., pp. 541-542.

García, a manera de vaticinio, nuestra institución alcanzó su edad adulta y adquirió el vigor que le asegura la indefinición y benéfica duración⁴⁴².

1.25. El Poder Judicial en el Porfiriato.

En la época porfirista, según sostiene Soberanes Fernández⁴⁴³, se impulsaron reformas a la Constitución de 1857 que se refirieron a dos grandes cuestiones: la regulación de la reelección del presidente y su sucesión y por otro lado la atribución a la federación de numerosas competencias estatales que se dieron para que se produjese el desarrollo económico. De forma resumida estos son los principales cambios que se hicieron en el texto constitucional:

- a) Reelección y sucesión presidencial;
- b) Sustracción de facultades de los estados para otorgar a la federación en materia de patentes y marcas, minería, comercio e instituciones bancarias, vías generales de comunicación, postas y correos, aguas, emigración e inmigración y salubridad;
- c) Materia impositiva;
- d) Establecimiento de ciertas prohibiciones para los estados;
- e) Modificación en la organización de la Suprema Corte de Justicia y en las facultades de la Comisión Permanente del Congreso.

El 29 de mayo de 1884 se reformó el artículo 97 constitucional en su primera fracción, estableciendo los antecedentes de la jurisdicción concurrente, otorgándose facultades a los tribunales federales para conocer de las controversias que se suscitaran sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, excepto en el caso de que solo afectaran intereses particulares, pues entonces podrían conocer de esos asuntos los jueces y tribunales locales⁴⁴⁴.

El 22 de mayo de 1890 se reformó el artículo 91 constitucional estableciéndose la integración de la Suprema Corte por quince ministros, así como su funcionamiento en Pleno y salas. En abril de ese mismo año, la Suprema Corte de Justicia promulgó su Reglamento Interior, compuesto de 112 artículos. En él se consignaba la existencia de un presidente y de un vicepresidente que serían electos el último día del mes de mayo; se señalaba que sesionaría todos los días de las 9:00 a las 12:00 horas; además, establecía la regulación del despacho; de las discusiones; las votaciones y las resoluciones; la integración de comisiones y las atribuciones del presidente, de las salas y de las secretarías⁴⁴⁵.

⁴⁴² Ignacio Burgoa Orihuela, *El juicio de Amparo*, op.cit., p. 140.

⁴⁴³ José Luis Soberanes Fernández, *Historia del Derecho Mexicano*, op.cit., pp. 179-180.

⁴⁴⁴ Lucio Cabrera Acevedo, *Documentos Constitucionales y Legales Relativos a la Función Judicial 1810-1917*, tomo II, op.cit., p. 300.

⁴⁴⁵ Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*, op.cit., p. 118.

Con el movimiento de la codificación procesal, la ley reglamentaria del juicio de amparo se incluyó en el Código de Procedimientos Federal de 1897 y posteriormente en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909, que derogó las disposiciones del anterior⁴⁴⁶. Ambos códigos fueron promulgados por el entonces presidente Porfirio Díaz. En el primer ordenamiento se reguló con detalle la organización del Poder Judicial de la Federación, el cual, por determinación constitucional, quedó a cargo de la Suprema Corte, de los tribunales de Circuito y de los juzgados de Distrito⁴⁴⁷.

La Suprema Corte quedó compuesta por 11 ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general. Estos individuos eran electos mediante un sistema indirecto en primer grado y su cargo tenía una duración de seis años, siendo renunciable sólo por causa grave calificada por el Congreso de la Unión o por la Comisión Permanente. La Suprema Corte contaba con un presidente y un vicepresidente, funcionaba en pleno o en salas, siendo estas últimas tres, la primera compuesta por cinco ministros y las restantes por tres. Al tribunal Pleno le correspondía tal como lo señalaban los artículos 49 y 53, conocer de los amparos, mientras que las salas conocían: a) La primera, de las competencias suscitadas entre tribunales de la federación, estados o territorios, de la casación, de las excusas y recusaciones de los ministros; b) La segunda, de las controversias entre dos o más estados y de aquellas en que la federación fuese parte, y de las causas de responsabilidad de determinados funcionarios del poder judicial, y c) La tercera Sala conocía en primera instancia de los asuntos que debieran corresponder en segunda instancia a la segunda Sala⁴⁴⁸.

Dentro de las atribuciones del Pleno destacaba el nombramiento del presidente y del vicepresidente, de los secretarios y empleados del tribunal, de las salas y la de los tribunales y juzgados; conceder licencias; admitir renunciaciones; resolver reclamaciones; proponer al Ejecutivo el cambio de residencia de tribunales de Circuito o de Juzgados de Distrito y formular el reglamento interior de la propia Corte. Como atribuciones del presidente estaban las de recibir las quejas que se presentaban por demoras, excesos o faltas en el despacho de los negocios; designar a los ministros que debieran cubrir las faltas de los ausentes o impedidos; turnar los asuntos que fueran a conocer el tribunal o las salas; ejercitar su voto de calidad y las atribuciones económicas que le asignara el reglamento interior⁴⁴⁹.

Los tribunales de circuito serían unitarios y al frente de los Juzgados existía un juez federal. Los nombramientos de los magistrados y de los jueces correspondía al Ejecutivo mediante terna presentada por la Suprema Corte de Justicia. Este Código además se ocupó de precisar los circuitos y la división en distritos como circunscripciones jurisdiccionales federales. Los tribunales de

⁴⁴⁶ Oscar Cruz Barney, *Historia del Derecho en México*, op.cit., 837.

⁴⁴⁷ Joel Carrasco Zúñiga, *Poder Judicial*, op.cit., p. 88.

⁴⁴⁸ Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*, op.cit., pp. 117.

⁴⁴⁹ *Ibíd.*, p. 118.

circuito conocerían en primera instancia, según éste Código, de los juicios que se promovieran entre un Estado y uno o más vecinos; de las controversias que se suscitaran de la aplicación de los tratados internacionales; de los delitos y faltas oficiales cometidas por los diplomáticos y cónsules mexicanos y extranjeros en México; y de los juicios de responsabilidad en contra de los jueces de Distrito⁴⁵⁰.

Por lo que se refiere a los jueces de distrito, estos conocerían de las controversias que en primera instancia se presentaran en las siguientes materias: naturalización, amparo por violaciones al artículo 101 constitucional, expropiación, terrenos baldíos, colonización, privilegios exclusivos, correos, telégrafos y teléfonos federales, vías generales de comunicación, impuestos, finanzas en asuntos federales, donaciones, herencias y legados a la Hacienda federal, responsabilidad de empleados federales, lotería nacional, multas federales, derecho marítimo, extradición, y muchas más consideradas también de carácter federal. Por su parte, en el Código de Procedimientos Federales de 6 de octubre de 1897, se desarrolló lo relativo al juicio de amparo señalando, en lo que interesa para este estudio, que era juez competente para conocer de ese procedimiento constitucional, que el Juez de Distrito en cuya demarcación se ejecutare o se pretendiere ejecutar el acto reclamado⁴⁵¹.

Doce tomos son los que la conforman, y comprenden los fallos del Poder Judicial de la Federación de enero de 1890 a diciembre de 1897, en virtud de que las reformas del 6 de octubre de 1897 al Código Federal de Procedimientos Civiles derogaron los artículos 47 y 70 de la Ley de Amparo de 1882, y suprimieron la institución de la jurisprudencia, aun cuando el artículo 827 de dicho código mantuvo la norma que ordenaba la publicación en el Semanario Judicial de la Federación de las sentencias de los Jueces de Distrito, las ejecutorias de la Corte y los votos minoritarios.

El 22 de mayo de 1900, se aprobó la reforma de los artículos 91 y 96 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, mediante la cual se sustrajo al fiscal y al procurador general del ámbito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se sujetó al segundo de los nombrados al Poder Ejecutivo Federal. En virtud de dicha reforma, el artículo 96 citado dispuso: "La Ley establecerá y organizará los tribunales de circuito, los juzgados de distrito y el Ministerio Público de la Federación. Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo"⁴⁵².

Por virtud de la reforma constitucional de 22 de mayo de 1900, se estableció que la Suprema Corte de Justicia se integraría de quince ministros y le correspondería a la Ley establecer

⁴⁵⁰ Joel Carrasco Zúñiga, *Poder Judicial*, op.cit., p. 88.

⁴⁵¹ *Ibíd*em, p. 89.

⁴⁵² Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad A.C. (ICESI), *Propuesta de Reforma Constitucional para otorgar Independencia al Ministerio Público y Crear su Consejo*, inédito.

la organización y funcionamiento de los tribunales de circuito, los juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación⁴⁵³.

El 3 de octubre de 1900 se expidió el Código de Procedimientos Federales, en el cual se precisó la nueva integración de la Suprema Corte con quince ministros, y para funcionar en Pleno requería de la presencia de nueve ministros. Se reguló también lo referente a los Tribunales de Circuito que seguían siendo unitarios y los Juzgados de Distrito al frente de los cuales estaba un juez federal. Igualmente se dividían los circuitos de la Federación en treinta y dos distritos. En el artículo 46 del ordenamiento de referencia se estableció que era competencia de los tribunales federales, conocer de las controversias sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, excepto que solo afectarán intereses particulares; de las que versarán sobre derecho marítimo; de las que en la Federación fuera parte; de las que se suscitan entre un Estado y otro; de las que se suscitaran sobre la aplicación de tratados internacionales, y de las concernientes a los agentes diplomáticos y cónsules⁴⁵⁴.

El referido Código repetía la competencia de las Salas de la Corte, de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito en los términos que se habían precisado por Código de 1897. Por último, debe señalarse que el 20 de abril de 1901 se expidió el Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que reguló lo referente al funcionamiento de este máximo tribunal, desarrollando los aspectos relativos a su integración, organización y competencias, estableció las condiciones bajo las cuales debían celebrarse las cesiones, y también se encargó de regular la actuación de las oficinas y funcionarios dependientes de la Corte⁴⁵⁵.

En este contexto, México arribó al siglo XX con sus vertiginosas transformaciones y en sus inicios, 1900, entraron en vigor las reformas de ley por las cuales desapareció la institución del Fiscal General que se consideraba incompatible con la existencia de un Procurador General y una Secretaría de Justicia. En ese año de 1900, surge la Procuraduría General de la República cuyo nombramiento de su titular correspondería, en lo sucesivo, al Presidente de la República. No obstante esta trascendente reforma seguían existiendo serios problemas estructurales para una debida procuración e impartición de justicia ya que el Poder Judicial seguía detentando las funciones de investigación de los delitos y el mando de la policía. Es bajo la prevalencia de estas condiciones en el ámbito de la administración de justicia, que irrumpe la revolución mexicana.

⁴⁵³ Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-1987*, op.cit., pp. 712-713.

⁴⁵⁴ Joel Carrasco Zúñiga, *Poder Judicial*, op.cit., 89.

⁴⁵⁵ *Ibíd*em, p. 90

CAPÍTULO SEGUNDO

EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL RÉGIMEN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

li.1. El movimiento revolucionario iniciado en 1910 y el nuevo modelo constitucional.

Varios fueron los factores que propiciaron la decadencia del régimen porfirista. Según Elisa Speckman Guerra⁴⁵⁶, más que hablar de una crisis habría que referirse a varias crisis, que se remontan a los primeros años del siglo XX y que afectaron los planos económico, social y cultural, y que influyeron en el aspecto político. El régimen porfirista estaba envejecido: el presidente tenía 80 años; la edad promedio de los miembros del gabinete era de 67, y parecida era la de los gobernadores, magistrados y legisladores. Díaz no era el único que llevaba tantos años en el poder, pues la reelección se practicaba en todos los niveles. Era el caso de los gobiernos estatales: Teodoro Dehesa estuvo al mando de Veracruz por 18 años, Mucio P. Martínez gobernó 17 años en Puebla, los mismos que Francisco Cañedo en Sinaloa y Joaquín Obregón González en Guanajuato. Como se dijo, el régimen también estaba paralizado, pues había perdido la capacidad de conciliar y de dar cabida a nuevos sectores políticos o sociales, y por si eso fuera poco, también estaba fraccionado. La división entre científicos y reyístas, no sólo no desapareció con el retorno de Reyes a Nuevo León, sino que resurgió en la víspera de las elecciones de 1910⁴⁵⁷.

Para Luis Cabrera⁴⁵⁸ las causas que originaron la primera etapa de la revolución de 1910, a escasos y previos días de la renuncia de Porfirio Díaz y del vicepresidente Corral, fueron las siguientes: I. La arbitrariedad, o sea “la presión despótica ejercida por las autoridades locales en perjuicio de las clases proletarias”; II. El peonismo, es decir, “la esclavitud de hecho o servidumbre feudal en que se encontraba el peón jornalero”; III. El fabriquismo, esto es, “la servidumbre personal y económica a que se halla sometido de hecho el obrero fabril”; IV. El hacendismo, o sea, “la presión económica y la competencia ventajosa que la gran propiedad rural ejerce sobre la pequeña” que produce “la constante absorción de la pequeña propiedad agraria por la grande”; V. El cientificismo, es decir, “el acaparamiento comercial y financiero y la competencia ventajosa que ejercen los grandes negocios sobre los pequeños”; VI. El extranjerismo, esto es, el predominio y la competencia ventajosa que ejercen en todo género de actividades los extranjeros sobre los nacionales”.

⁴⁵⁶ Elisa Speckman Guerra, *El Porfiriato*, en Nueva Historia Mínima de México, op.cit., p. 205.

⁴⁵⁷ *Ibidem*, p. 206.

⁴⁵⁸ Luis Cabrera Luis, *Obras Completas*, t. III., Obra Política, México, Ediciones Oasis, 1975, pp. 258-164.

En síntesis, la situación social, económica y política de fines del siglo XIX y de la primera década del siglo XX originó la revolución mexicana. Los campesinos no eran dueños de las tierras que trabajaban y sufrían una vida llena de injusticias, pues los propietarios en lugar de explotar las tierras, explotaban al hombre. Los obreros carecían de derechos e intolerables condiciones de trabajo pesaban sobre ellos. La desigualdad entre las clases sociales era cada vez más profunda. La Constitución inicial de 1857 había cedido su vigencia a la dictadura de un hombre y el pueblo de México, por alcanzar la democracia y la justicia social, empuñó las armas en lo que se puede llamar la primera revolución social del siglo XX⁴⁵⁹.

Por este motivo, en el transcurso de la lucha armada que inició con un reclamo político de desconocimiento al presidente Díaz, se fueron agregando las solicitudes de las clases sociales que reivindicaban derechos que sirvieran de base para superar la difícil situación económica y social a la que nos hemos referido en líneas anteriores. Así en el Sur surgió el descontento con Emiliano Zapata a la cabeza y merced al Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911, desconoció a Madero y adicionó el Plan de San Luis Potosí. Ese plan zapatista se convertiría en uno de los importantísimos precedentes de la constitución de 1917 y de uno de sus más acabados logros: la reforma agraria (artículo 27 de la Constitución).

Para ver la manera en que se fue enriqueciendo el proyecto original del movimiento revolucionario, desde sus inicios hasta que desemboca en la emisión de la Constitución de 1917, Carlos R. Terrazas⁴⁶⁰ identifica cuatro etapas fundamentales: 1. Etapa precursora; 2. Etapa política o maderista; 3. Etapa social o zapatista, y 4. Etapa político-social o constitucionalista.

La etapa precursora comprende todos los comportamientos políticos de oposición a la dictadura que se dieron durante la primera década del presente siglo y que se manifestaron a través del periodismo de combate. Con respecto a esa etapa José Luis Soberanes señala que proliferaron los periódicos de oposición al gobierno, como los llamados "Regeneración" de los hermanos Flores Magón y "Redención", cuyos líderes junto con los de los clubes políticos fueron duramente reprimidos y posteriormente exiliados⁴⁶¹.

Es digno de rescatar en esta primera etapa el Programa del Partido Liberal Mexicano⁴⁶² que establece 52 puntos, desarrollando, entre otros postulados, los siguientes: a) Una reforma constitucional; b) El mejoramiento y fomento de la instrucción; c) Restricciones al abuso del clero; d) La regulación entre capital y trabajo; e) sobre el mejor aprovechamiento de las tierras; f) Reordenamiento de los impuestos. Dentro de estos cabe mencionar que los puntos del 21 al 33 se

⁴⁵⁹ Emilio O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, op.cit., p. 82.

⁴⁶⁰ Carlos R. Terrazas, *La Constitución como resultado de la revolución de 1910*, en Memorias del Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, p. 601.

⁴⁶¹ José Luis Soberanes Fernández, *Historia del Derecho Mexicano*, op.cit., p. 180.

⁴⁶² Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1987*, pp. 728-732.

refieren a la regulación de la relación entre el capital y el trabajo, donde se propone esencialmente: el establecimiento de un mínimo de 8 horas de trabajo y un salario mínimo, reglamentación del servicio doméstico, prohibición de trabajo a los niños menores de 14 años, condiciones de higiene y alojamiento de los trabajadores que lo requieran, el pago de indemnizaciones, declaración de nulidad de las deudas de los trabajadores de los jornaleros del campo para con sus amos, el pago en efectivo del salario, preferencia de los trabajadores mexicanos frente a los extranjeros y descanso dominical obligatorio⁴⁶³.

La segunda etapa denominada política tiene como antecedente la entrevista que concedió Porfirio Díaz al periodista estadounidense James Creelman, en la que declaró que el pueblo de México estaba apto para la democracia y, en consecuencia, daría la bienvenida a nuevos partidos políticos que surgieran, ya que él se retiraría de la primera magistratura al término del período del cual se hallaba en ejercicio. En respuesta a ellos, en 1908 se publicó el libro *La Sucesión Presidencial de 1910*, siendo el autor Francisco I. Madero, quién promovió la fundación del partido antirreleccionista que lo lanzó a él y al doctor Francisco Vázquez Gómez como candidatos a la presidencia y a la vicepresidencia de la República, respectivamente. El profesor Soberanes⁴⁶⁴ reconoce también que la referida entrevista y la aparición del libro citado formaron un ambiente de gran tensión y agitación política, que dio origen a diferentes partidos políticos que competirían por la presidencia en las elecciones de 1910, las primeras que prometían ser limpias y democráticas.

Dentro de esta segunda etapa política, Madero lanza el 5 de octubre de 1910 en San Antonio, Texas, el Plan de San Luis⁴⁶⁵, el cual contiene tres puntos principales: a) Nulidad de las elecciones recién efectuadas y desconocimiento del gobierno existente; b) Restitución de la tierra a los campesinos despojados, y c) Llamamiento a las armas para el día 20 de noviembre. Cabe destacar que dentro de la exposición de motivos del Plan de San Luis, don Francisco I. Madero indica, respecto al tema de nuestra investigación: “Tanto el poder Legislativo como el Judicial, están completamente supeditados al Ejecutivo; la división de los poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos, y los derechos del ciudadano, sólo existen escritos en nuestra Carta Magna; pero de hecho, en México, casi puede decirse que constantemente reina la Ley Marcial; la justicia, en vez de impartir su protección al débil, solo sirve para legalizar los despojos que comete el fuerte; los jueces, en vez de ser los representantes de la justicia, son agentes del Ejecutivo, cuyo intereses sirven fielmente; las Cámaras de la Unión, no tienen otra voluntad que la del dictador. Los gobernadores de los Estados son designados por él, y ellos, a su vez, designan e imponen de igual manera las autoridades municipales. De esto resulta que todo el engranaje administrativo, judicial y legislativo, obedece a una sola voluntad, al capricho del

⁴⁶³ *Ibidem*, pp. 729-730.

⁴⁶⁴ *Ibidem*, p. 181.

⁴⁶⁵ *Ibidem*, pp. 732-739.

general Porfirio Díaz, quien en su larga administración ha mostrado que el principal móvil que lo guía, es mantenerse en el poder a toda costa”⁴⁶⁶.

El 25 de mayo de 1911, tras la toma de Ciudad Juárez, se acordó la renuncia de Porfirio Díaz y de Ramón Corral y el interinato de Francisco León de la Barra. Esta victoria representa tan solo el fin de una etapa de nuestro movimiento revolucionario, de ninguna manera el triunfo de la propia revolución, pues a partir de ese momento, habrán de puntualizarse los verdaderos objetivos de aquélla.

La tercera etapa del movimiento revolucionario denominada socialista es la llamada también Zapatista, en virtud de ser Emiliano Zapata el símbolo del agrarismo, que nunca cedería en su empeño en defender los derechos de los campesinos y por lo cual elaboró el Plan de Ayala⁴⁶⁷, y lo dio a conocer el 28 de noviembre de 1911. En dicho Plan se establece, además de las restituciones de las tierras a los pueblos injustamente despojados, dotaciones a pueblos que carecieran de éstas, basándose en el derecho del hombre a poseer y cultivar un pedazo de tierra y se señala la necesidad de expropiar los latifundios a fin de crear la pequeña propiedad, así como los fundos legales, ejidos y terrenos de labor para los mencionados pueblos⁴⁶⁸.

Emiliano Zapata fue sólo un símbolo por haber sido el mártir de las luchas campesinas en México, pero, encontramos planteamientos sobre la reforma agraria desde el Programa del Partido Liberal o el Plan de San Luis que precedieron al Plan de Ayala. En efecto, El Programa del Partido Liberal Mexicano incluyó un apartado sobre “Tierras” que comprende de los puntos 34 al 37, donde se establece, entre otros aspectos relevantes, que los dueños de las tierras estaban obligados a hacerla producir y cualquier superficie ociosa debía recuperarla el Estado (punto 34); El gobierno daría tierras a quien lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderla, fijándose una extensión máxima de terreno que el Estado pudiera ceder a una persona (punto 36); El Estado fomentará el Banco Agrícola que hará a los agricultores pobres préstamos con poco rédito y redimibles a plazo (punto 37)⁴⁶⁹.

Asimismo, antes que el Plan de Ayala, el Plan de San Luis Potosí señalaba que:

Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los Tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores, los terrenos de que se les despojó de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en el caso de que éstos terrenos hayan pasado a terceras personas, antes de la

⁴⁶⁶ *Ibíd.*, pp. 732-733.

⁴⁶⁷ *Ibíd.*, pp. 740-743.

⁴⁶⁸ Carlos R. Terrazas, *La Constitución como resultado de la revolución de 1910*, p. 602.

⁴⁶⁹ Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-1987*, op.cit., p. 730.

promulgación de este plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo⁴⁷⁰.

Por lo que respecta al Plan de Ayala debe señalarse que sus principales postulados son agrarios y se plantean de la siguiente forma:

Se expropia la tercera parte de las tierras, montes y aguas, previa indemnización, a los propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejido, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos. Los hacendados, científicos o caciques, que se opongan directa o indirectamente al presente Plan se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras parte que a ellos corresponda, se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha por este Plan” (artículos 6, 7 y 8)⁴⁷¹.

Las principales virtudes del movimiento zapatista fue sin lugar a dudas que focalizó su lucha por la restitución y dotación de la tierra, contando con un ejército dispuesto a hacer efectivos sus postulados y por desenmascarar el proyecto maderista muy temprano, al advertir que con el cambio de personas en la presidencia de la República, las condiciones sociales y políticas no cambiarían, sino era necesario luchar por las pretensiones contenidas en el Plan de Ayala, por eso de manera firme y decidida se establece que:

La Junta Revolucionaria del Estado de Morelos no admitiría transacción ni componendas políticas hasta no conseguir el derrocamiento de los elementos dictatoriales de Porfirio Díaz y don Francisco I. Madero, pues la nación está cansada de hombres falaces y traidores que hacen promesas como libertadores pero que, al llegar al poder, se olvidan de ellas y se constituyen en tiranos⁴⁷².

La cuarta etapa del movimiento revolucionario, es la denominada constitucionalista, en ella, conjugando tanto el aspecto político como el social de lucha, se canalizan en una sola corriente revolucionaria. Esta etapa la encabeza el movimiento iniciado por Venustiano Carranza, después de los acontecimientos de febrero de 1913, donde un grupo de militares encabezados por el general Manuel Mondragón, dieron el cuartelazo de la ciudadela, y Victoriano Huerta hace preso a Madero y Pino Suárez, a quienes asesina después de obligarlos a renunciar a sus cargos. Fue nombrado presidente el Secretario de Relaciones Exteriores Pedro Lascurain, quién inmediatamente nombra secretario de Gobernación a Victoriano Huerta y renuncia inmediatamente después, con lo cual Huerta asume la presidencia⁴⁷³.

⁴⁷⁰ *Ibíd*em, p. 736.

⁴⁷¹ *Ibíd*em, p. 742.

⁴⁷² *Ídem*.

⁴⁷³ José Luis Soberanes Fernández, *José Luis, Historia del Derecho Mexicano*, op.cit., pp. 182-183.

El entonces, gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, con fecha 19 de febrero de 1913 expidió el Plan de Guadalupe, en el que desconocía a Huerta como presidente. El gobernador de Sonora secundó la acción de Carranza, ordenando la emisión de otro manifiesto en los mismos términos, el día 4 de marzo de ese mismo año. Con este movimiento se inicia la etapa constitucionalista cuya principal pretensión era restaurar la vigencia de la Constitución de 1857. El 26 de marzo de 1914 se firmó el Plan de Guadalupe en el que se suscribió, entre otros aspectos, la promesa de impulsar un programa de reformas de carácter político, una vez derrocado el usurpador⁴⁷⁴.

En el manifiesto a la Nación contenido en el Plan de Guadalupe se manifiesta como fundamento para emitir dicho Plan y sostenerlo por las armas, el hecho de que:

Los Poderes Legislativo y Judicial han reconocido y amparado en contra de las leyes y preceptos constitucionales al general Victoriano Huerta y sus ilegales y antipatrióticos procedimientos y considerando también que algunos Gobiernos de los Estados de la Unión han reconocido al Gobierno ilegítimo impuesto por parte del ejército que consumó la traición, mandado por el mismo general Huerta⁴⁷⁵.

El Plan de Guadalupe es un texto realmente breve consta tan solo de siete artículos, en los que en esencia se plasma lo siguiente: a) El desconocimiento de Victoriano Huerta como presidente de la República, así como de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, y a los Gobiernos de los Estados que hubiesen reconocido a los poderes federales espurios (artículos 1, 2 y 3); b) Se nombra como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista a Venustiano Carranza, quien ocuparía interinamente el Poder Ejecutivo al tomar dicho Ejército la ciudad de México (artículo 4 y 5); c) El presidente interino convocaría a elecciones generales, y los jefes del Ejército Constitucionalista en cada Estado que hubiere reconocido a Huerta, asumirían la gubernatura provisionalmente convocando también a elecciones (artículos 6 y 7)⁴⁷⁶.

Las fuerzas revolucionarias derrocan al usurpador Victoriano Huerta y mediante los Tratados de Teoloyucan, con fecha 13 de agosto de 1914 se entregó la capital del país al ejército constitucionalista y se disolvió el ejército federal comandado por Huerta. En octubre de 1914 se formó una convención de jefes revolucionarios que se realizó en Aguascalientes y donde se designó como presidente a Eulalio Gutiérrez, pero no fue aceptado por Carranza, dando origen a la contienda armada entre las fuerzas carrancistas y Francisco Villa, jefe del Ejército Convencionista, así como con Emiliano Zapata⁴⁷⁷.

II.2. La Constitución de 1917.

⁴⁷⁴ Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-1987*, op.cit., pp. 744-745.

⁴⁷⁵ *Ibíd*em, p. 744.

⁴⁷⁶ *Ibíd*em, pp. 744-745.

⁴⁷⁷ José Luis Soberanes Fernández, *Historia del Derecho Mexicano*, op.cit., pp. 183-184.

El movimiento carrancista enarbó el estandarte de la constitucionalidad y no pensó en modificar, ni mucho menos abrogar la Constitución de 1857, su propósito era restaurar su vigencia, razón por la que adoptó el nombre de constitucionalista⁴⁷⁸. Pero esos postulados originales fueron perdiendo vigencia, toda vez que se había combatido, no solo por el cambio de hombres, ambición inmediata de las simples rebeliones, sino por el cambio de las instituciones y por la obtención de una vida distinta que es la legítima pretensión y el logro final de las revoluciones⁴⁷⁹.

El propio Carranza consideró necesario hacer una adición a su plan inicial incorporando reformas al Plan de Guadalupe el 12 de diciembre de 1914, con la finalidad de introducir las reformas de carácter social que exigía la población, que cambió en su proyecto de Constitución presentado al Constituyente de 1916-1917, proponiendo un programa muy amplio para reformar la legislación. Como consecuencia de ese proyecto, en el período llamado preconstitucional, durante el cual se consideró en suspenso la vigencia de la Constitución del 57, pero que precedía al retorno íntegro de la constitucionalidad, se expidieron en Veracruz, leyes que incluían varios de los nuevos anhelos revolucionarios postulados incluso por villistas y zapatistas, entre las que podría mencionarse las siguientes: La Ley del Municipio Libre de 25 de diciembre de 1914; la Ley de Divorcio de esa misma fecha; la Ley Agraria de 6 de enero de 1915; la de reformas al Código Civil de 29 de enero de 1915, y la de Abolición de las Tiendas de Raya de 22 de junio de 1915⁴⁸⁰.

Para llevar a cabo las reformas sociales por las que habían luchado diversos sectores sociales, resultaba necesaria una transformación institucional. Pero con gran acierto Venustiano Carranza, consideró que no bastaba una simple reforma por parte del constituyente permanente, órgano reformador del texto fundamental previsto en el artículo 127, sino que era necesario convocar a un Congreso Constituyente que pudiera tener la legitimidad para efectuar las transformaciones que fueran necesarias a efecto de modificar las instituciones para dar cauce a la pretendida reforma social.

En ese contexto, para plasmar la reforma social en el texto fundamental, Carranza expidió el 14 de septiembre de 1916, un Decreto de reformas de los artículos 4, 5, y 6 del Decreto de 12 de diciembre de 1914, que había adicionado al Plan de Guadalupe, en el que se contenía la convocatoria a un Congreso Constituyente, que estaría integrado por representantes de los estados. El Congreso se instaló en Querétaro el 21 de noviembre de 1916. Se formaron originalmente dos comisiones de Constitución, pero por el exceso de trabajo se integró una tercera⁴⁸¹.

⁴⁷⁸ Carlos E. Terrazas, *La Constitución como resultado de la Revolución de 1910*, op.cit., p. 603.

⁴⁷⁹ Emilio O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, op.cit., p. 86.

⁴⁸⁰ Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-1987*, op.cit., pp. 808-809.

⁴⁸¹ Emilio O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, op.cit., p. 88; El maestro Soberanes señala que el Decreto de reformas fue expedido no en el día 14 de septiembre sino de octubre de 1916, *Cfr.* José Luis Soberanes Fernández, *Historia del Derecho Mexicano*, op.cit., p. 184.

El ilustrísimo jurisconsulto, historiador, arqueólogo, artista y teólogo duranguense don Enrique Arrieta Silva señala que la Constitución de 1917 es una obra exclusiva del Ejército Constitucionalista dirigido por su Primer Jefe don Venustiano Carranza, toda vez que al triunfar en la lucha armada la fracción carrancista sobre las fracciones villista, zapatista y convencionista, fue ella la que convocó al congreso constituyente de Querétaro de 1917, teniendo el cuidado de no permitir la entrada a las facciones enemigas, al establecer claramente en el artículo 4º del Decreto de 14 de septiembre de 1916 que no podrían ser electos como representantes al congreso constituyente los que hubieran ayudado con las armas o hubieran servido en empleos públicos a los gobierno o facciones hostiles a la causa constitucionalista. Resulta claro, entonces, que la Constitución de 1917 es una Constitución hecha por carrancistas, con la ausencia de villistas, zapatistas y convencionistas, los grupos derrotados en la tremenda lucha de facciones⁴⁸².

Miguel de la Madrid⁴⁸³ afirma que la exclusión de los sectores hostiles a la causa constitucionalista es uno de los puntos que ha motivado más discusiones en cuanto a considerar al Congreso Constituyente de 1916-17 como un constituyente genuinamente representativo de una voluntad nacional.

Según don Jesús Romero Flores, en su Historia del Congreso Constituyente señala que esa Asamblea constitutiva estuvo integrada por un total de 220 constituyentes, agrupados de la siguiente manera: 56 abogados, 21 médicos, 18 ingenieros, 13 generales, 10 coroneles, 5 mayores, 8 periodistas, 15 profesores, 16 de otras profesiones y 24 obreros. Con base en esos datos don Enrique Arrieta concluye: “el número mayoritario de los congresistas con un 25.4 por ciento, lo formaron los abogados, luego le siguieron los militares, y después los obreros, llamando la atención que no hubiera ningún campesino, cuando la revolución fue eminentemente campesina, lo cual no quiere decir que hayan quedado olvidadas las demandas de la población rural, pues allí está el artículo 27 constitucional, que al lado del 123, reivindica las garantías sociales de vanguardia para la época. Es necesario hacerse notar que, en el Constituyente predominaron los universitarios”⁴⁸⁴.

A pesar de la identidad que debía existir entre los integrantes del Congreso Constituyente por su ascendente ideológico carrancista actuaron, según don Enrique Arrieta, durante los trabajos, divididos en dos grupos: el de los renovadores y el de las izquierdas o jacobinos⁴⁸⁵. Los

⁴⁸² Enrique Arrieta Silva, *La Constitución de 1917*, en periódico “El Siglo de Durango”, edición diaria correspondiente al 4 de marzo de 2008, sección editorial, p. 3.

⁴⁸³ Miguel de la Madrid Hurtado, *Elementos de Derecho Constitucional*, op.cit., p. 202

⁴⁸⁴ Enrique Arrieta Silva, *La Constitución de 1917*, op.cit., p. 3.

⁴⁸⁵ Contraria a la postura de Don Enrique Arrieta, encontramos la de Miguel de la Madrid, para quién, dentro del Congreso Constituyente existieron tres corrientes: moderados, radicales y conciliadores. Entre la corriente conciliadora incluye a Hilario Medina, Paulino Machorro Narváez, Enrique Colunga, Fernando Lizardi y José María Trochuelo, Cfr. Miguel de la Madrid Hurtado, *Elementos de Derecho Constitucional*, op.cit., pp. 202-203.

renovadores estaban encabezados principalmente por José María Cravioto y Félix Fulgencio Palavicini. Entre los izquierdistas o jacobinos, figuraban Francisco Múgica, Heriberto Jara, Luis G. Mozón, Jorge E. Von Versen, Nicolás Cano y Carlos L. Gracidas. Los dos grupos presentaron formidables batallas parlamentarias, siendo más numeroso el de los jacobinos, pues Juan de Dios Bojórquez, constituyente por Sonora, en su libro *Crónica del Constituyente*, dice que el grupo radical estaba formado por las dos terceras partes del número total de los constituyentes. Asienta también que los mejores discursos fueron dichos por Francisco J. Múgica, Hilario Medina, Enrique Colunga, José María Cravioto y Luis Manuel Rojas. Los trabajos del constituyente terminaron a las 3:45 p.m. del 31 de enero de 1917, a las 4:30 tendría lugar la sesión de clausura⁴⁸⁶.

Jorge Mario García Laguardia⁴⁸⁷ sostiene que las reivindicaciones sociales están presentes en el proceso revolucionario de nuestro país, desde el Programa del Partido Liberal de 1906, hasta las adiciones al Plan de Guadalupe de 1914 y 1916, en todos los documentos, en variable proporción, se recogen esas tendencias. Citando al diputado Alfonso Cravioto, señala el maestro García Laguardia que:

Así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la revolución mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una constitución los sagrados derechos de los obreros”.

Asimismo, recordando al maestro Mario de la Cueva, señala el ilustre jurista guatemalteco:

La idea de hacer del derecho del trabajo un mínimo de garantías en la Constitución para protegerla contra cualquier política del legislador ordinario si son propias del derecho mexicano, pues es en él donde por primera vez se consignaron⁴⁸⁸.

Para ensanchar el contenido social del texto fundamental, el Congreso Constituyente aceptó incorporar en texto de la Ley Agraria de enero de 1915, y votó el artículo 27 sobre los siguientes principios: propiedad originaria de la nación, función social de la propiedad privada, obligación estatal de aprovechamiento nacional de los recursos y distribución equitativa de la riqueza. Programa instrumentado a través del fraccionamiento de los latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola, nuevos centros de población y limitación a la capacidad de propiedad y posesión de las corporaciones civiles y religiosas. “Estos principios implicaban la drástica decisión orientada a modificar el sistema imperante. La incorporación de estos principios, significan en concepto de García Laguardia “una caudalosa irrupción en el siglo XX”. Por ello concluye, el distinguido investigador guatemalteco parafraseando a Jorge Carpizo que: “la tesis

⁴⁸⁶ Ídem.

⁴⁸⁷ Jorge Mario García Laguardia, *El Constitucionalismo Social y la Constitución Mexicana de 1917. Un Texto Modelo y Precursor*, en Memoria del Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op.cit., p. 67.

⁴⁸⁸ *Ibidem*, p. 69.

vertebral de la Constitución fue y sigue siendo la justicia social, y en este periodo de desconcierto, debemos subrayar esta tesis y aferrarnos a ella”⁴⁸⁹.

El proyecto de constitución presentado por parte de Venustiano Carranza abordaba en forma tibia la cuestión social. La idea del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista no era contraria a las reformas sociales, económicas, pero pensaba, siguiendo la doctrina constitucional clásica, que estas materias no eran objeto de técnico de una Constitución sino que debían dejarse a la legislación ordinaria. Por ese motivo en materia del trabajo presentó la reforma al artículo 5º y la inclusión de una facultad a favor del Congreso de la Unión para legislar en materia del trabajo. Sin embargo, como lo señala Miguel de la Madrid⁴⁹⁰, la asamblea constituyente reaccionó, no aceptó las limitaciones carrancistas y elaboró la doctrina y la técnica de un constitucionalismo social.

Existe una corriente muy importante que elogia la inclusión de los derechos sociales en el texto fundamental, pero también tiene sus detractores, dentro de los cuales podemos señalar en México a: Jorge Vera Estañol, quien cuestionó la legitimidad de la Constitución por no ser propio que en ella se incluyan reivindicaciones de grupos; Narciso Bassols señala que la proclamación de los derechos sociales es producto de una incultura, la que, como siempre, hizo posible con la audacia una alteración de las ideas e impuso como parte de la constitución los artículos 27 y 123, y Felipe Tena Ramírez quien en forma coincidente con la postura de Venustiano Carranza, señala que la inclusión de estos preceptos deberían estar en las leyes ordinarias, toda vez que la presencia de estos agregados en la Constitución, obedece al interés de un partido en colocar sus conquistas dentro de la ley superior⁴⁹¹.

La opinión contraria a la postura del Constituyente, por parte de tan distinguidos juristas se debe, según José Manuel Lastra⁴⁹² a que los integrantes de la Asamblea constitutiva de 1917 rompieron con las rígidas técnicas y viejos moldes del constitucionalismo del siglo XIX. Pero fueron esos “agregados constitucionales” o derechos sociales, los que han otorgado a la Constitución mexicana un lugar privilegiado en el derecho constitucional contemporáneo.

De lo anterior deducimos que el texto firmado en Querétaro contiene una nueva Constitución, a pesar de la desafortunada denominación con la que se promulgó y que provenía del proyecto presentado por Venustiano Carranza, como *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857*. Para Jorge Carpizo:

⁴⁸⁹ Ibídem, pp.70 y 74.

⁴⁹⁰ Miguel de la Madrid Hurtado, *Elementos de Derecho Constitucional*, op.cit., p. 204.

⁴⁹¹ José Manuel Lastra Lastra, *Comentarios al artículo 123 de la Constitución*, en Carbonell, Miguel (Coordinador) *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*, coedición Editorial Porrúa, S.A. y Universidad Nacional Autónoma de México, Décima Octava edición, tomo V, México, 2004, p. 12.

⁴⁹² Ídem.

El Código Supremo es uno nuevo, por las razones siguientes: 1. No se siguió el procedimiento establecido en la Constitución de 1857 para llevar a cabo alguna pretendida reforma, por tanto se está rompiendo con esa Constitución; 2. La de 1857 era una Constitución eminentemente política, la actual rompió los moldes clásicos y es un texto político y social, que intenta resolver los problemas de las mayorías y especialmente de los más débiles; 3. Términos con la idea de hacer constituciones concisas, contiene varios artículos como el 27, 107, 123 y 130 que son preceptos verdaderamente reglamentarios; 4. Por la innovaciones que contiene la actual constitución, sobre la enseñanza, la cuestión religiosa, la tierra y el trabajo. Con lo que resulta imposible afirmar que la Constitución promulgada en Querétaro sea sólo una reforma de la de 1857⁴⁹³.

Los principios esenciales contenidos en el texto original de la Constitución mexicana de 1917, son los siguientes: a) la consagración de los derechos humanos; b) La soberanía reside originalmente en el pueblo, conforme a la tesis de Rousseau; c) La división tripartida clásica del poder público; d) El sistema representativo; e) El sistema federal; f) La supremacía del Estado sobre la Iglesia, y g) La consagración del juicio de amparo, como medio de control constitucional por excelencia⁴⁹⁴. Nosotros agregaríamos, por su importancia, los principios del municipio libre, como base de la organización política y administrativa del Estado (artículo 115), así como la ratificación del republicano, quedando desterrado el fantasma de la monarquía o imperio.

Agrega del doctor Carpizo⁴⁹⁵ que de esas decisiones fundamentales, son de dos tipos: 1. Materiales, que se refiere a la fuente y residencia de la soberanía; la consagración de los derechos humanos; el sistema representativo, y la supremacía del poder civil sobre la Iglesia, y 2. Formales: la división de poderes, el federalismo y el juicio de amparo, como medio de control constitucional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se promulgó el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el día 1º de mayo de ese mismo año, consta de nueve títulos, con la siguiente temática: I. Primero, con cuatro capítulos: 1. De las garantías individuales; 2. De los mexicanos; 3. De los extranjeros; 4. De los ciudadanos mexicanos; II. Segundo, con dos capítulos: 1. De la soberanía nacional y de la forma de gobierno; 2. De las partes integrantes de la federación y del territorio nacional; Tercero, con cuatro capítulos: 1. De la División de Poderes; 2. Del Poder Legislativo, con las siguientes cuatro secciones, a) De la elección e instalación del Congreso, b) De la Iniciativa y formación de Leyes, c) De las Facultades del Congreso, y d) De la Comisión Permanente; 3. Del Poder Ejecutivo, y 4. Del Poder Judicial; Cuarto, sin división de capítulos, trata de la responsabilidad de los funcionarios públicos; Quinto, sin división en capítulos regula los principios de organización de los Estados de la Federación y Distrito Federal; Sexto, sin división de capítulos, se refiere al Trabajo y la Previsión Social; Séptimo, sin división capitular, se intitula, Previsiones Generales, pero trata aquí de las relaciones entre la Iglesia y el Estado; Octavo,

⁴⁹³ Jorge Carpizo Mac Gregor, *La Constitución Mexicana de 1917*, sexta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, p. 123.

⁴⁹⁴ *Ibidem*, p. 135; sobre el mismo tema véase Jorge Madrazo, voz *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, op.cit., pp. 800-802.

⁴⁹⁵ *Ídem*.

consta de un solo artículo y se titula de las reformas a la Constitución, y Noveno, de la Inviolabilidad de la Constitución. Además, consta de 16 artículos transitorios⁴⁹⁶.

II.3. El Poder Judicial Federal en el texto original de la Constitución de 1917

La materia sujeta a estudio en el presente trabajo se regula en el capítulo IV, del Título Tercero de la Constitución, referente al Poder Judicial, así como en los artículos transitorios siguientes: 5º Que fijó la fecha de integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 8º Que estableció que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debía resolver los amparos que estuvieren pendientes, sujetándose a las leyes actuales en vigor, y el 14. Que determinó la supresión de la Secretaría de Justicia.

El capítulo IV que contiene los artículos del 94 al 107 reguló al Poder Judicial de la Federación. El artículo 94 comprende varias disposiciones que podrían agruparse en dos grandes rubros: a) Las relativas a la integración y funcionamiento de los tribunales y órganos que forman el Poder Judicial de la Federación, y b) Las que consagra una de las llamadas garantías judiciales (estabilidad)⁴⁹⁷.

Respecto al primer grupo de disposiciones, el texto original del artículo 94 establece que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación y en juzgados de Distrito⁴⁹⁸.

La Suprema Corte se compondría de once ministros y funcionaría siempre en tribunal pleno, siendo sus audiencias públicas, excepción hecha en que la moral o el interés público así lo exigieren, debiendo celebrar sus sesiones en los períodos y términos que establecieran las leyes. Para que hubiese sesión en la Corte se exigía la concurrencia, de cuando menos, dos terceras partes del número total de sus miembros, y las resoluciones se tomarían por mayoría absoluta de votos.

⁴⁹⁶ Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-1987*, op.cit., pp. 817-881.

⁴⁹⁷ El investigadores Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro hacen una clasificación más exhaustiva de las disposiciones del artículo 94 de la Constitución, pero en su texto vigente y no el original de 1917, y las cuales dividen de la siguiente forma: a) Integración y funcionamiento de los tribunales y órganos que forma el Poder Judicial Federal; b) Carácter público de las audiencias de la Suprema Corte de Justicia; c) Características de la jurisprudencia obligatoria de los tribunales federales; d) Garantía de remuneración, y d) Duración en el cargo de los ministros de la Suprema Corte de Justicia; véase Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro, *Comentarios al artículo 94 de la Constitución*, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*, tomo IV, op.cit. p. 3.

⁴⁹⁸ Miguel Carbonell, Oscar Cruz Barney y Karla Pérez Portilla (compiladores), *Constituciones Históricas de México*, op.cit., p. 531.

Con pésima técnica legislativa el Constituyente de 1917, reguló en el texto fundamental aspectos que debían contenerse en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, e incluyó incluso en el cuerpo del texto constitucional materias de naturaleza transitoria, como el segundo y el tercer párrafo del propio artículo 94, en que se dispuso:

Cada uno de los ministros de la Suprema Corte designados para integrar ese poder en las próximas elecciones, durarían en su encargo dos años; los que fueren electos al terminar ese mismo período durarán cuatro años y, a partir del año de 1923, los ministros de la Corte, los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito sólo podrían ser removidos cuando observarán mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que los magistrados y los jueces sean promovidos a grado superior (tercer párrafo). El mismo precepto regirá en lo que fuere aplicable dentro de los períodos de dos y cuatro años a que hace referencia este artículo (párrafo cuarto)⁴⁹⁹.

Así, se consagró el principio de inamovilidad de los integrantes del Poder Judicial Federal, los cuales no podrían ser destituidos, sino cuando observaran mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, aunque ese principio se aplicaría a partir de 1923, respetando el contenido de los párrafos tercero y cuarto del artículo 94.

Para ser electo ministro se requería: a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; b) Tener treinta y cinco años cumplidos el día de la elección; c) Poseer título profesional de abogado, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello; d) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratase de robo, fraude, falsificación abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; e) Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses (artículo 95)⁵⁰⁰. En concepto de Joel Carrasco los requisitos de elegibilidad contenidos en el texto constitucional profesionalizó el cargo de ministro, al exigir el título de abogado⁵⁰¹, sin embargo, nosotros señalaríamos que lo ratificó, toda vez que esa exigencia se contenía en otros textos fundamentales que tuvieron vigencia con anterioridad en nuestro país.

Con respecto a los requisitos de elegibilidad de los ministros, existió una discrepancia por parte del diputado González, quien se opuso a que se exigiera el requisito de ser abogado para los ministros de la Corte, argumentando fundamentalmente lo siguiente:

La ciencia jurídica que es un monumento de la razón que se aprende en los gabinetes, no siempre da la facultad de saber aplicar la ley, ni tampoco aplicarla con justicia. Esta es una facultad que destina la naturaleza a los que tienen gran cerebro y gran corazón. Es por esto por lo que no soy

⁴⁹⁹ Ídem.

⁵⁰⁰ Ibídem, p. 532.

⁵⁰¹ Cfr. Joel Carrasco Zúñiga, *Poder Judicial*, op.cit., p. 91.

partidario de tanto requisito para ocupar un puesto en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y si de un conocimiento práctico de la vida humana para poder ocupar ese puesto⁵⁰².

El maestro Lucio Cabrera extrae algunos párrafos de la disertación del diputado González para fundar sus puntos de vista, dignos de reproducir, como estos:

La justicia se administra más por un sentimiento de amor a la humanidad que por un conocimiento exacto de la ley y una interpretación jurídica científica. Yo siempre he tenido más fe en un juez honrado que en un juez de talento, porque para ser magistrado se necesita amplio criterio racional, amplio criterio independiente y libre, y por último un criterio de honradez y moralidad superior a todos los demás; si estos criterios no los tiene el magistrado, todos ellos unidos a la práctica judicial, indudablemente que, aún cuando ese magistrado sea un profundo conocedor de la ley y de los libros, aunque esté lleno de ciencia, nunca será un buen magistrado⁵⁰³.

Y subrayó éstos conceptos al decir:

Sobre éste particular tengo mis ideas enteramente propias; abogados me he encontrado que tienen un título profesional y, que, sin embargo, no saben casi nada de derecho, y, en cambio, me he encontrado con personas que no tienen ese título y no son conocedoras de la ciencia del derecho, y sin embargo, son de carácter más elevado y de espíritu más apto para entender todas las cuestiones y poder fallar en ellas. ¿Quién de ustedes duda de que aquí, en el mismo Congreso Constituyente, haya hombres que sin ser abogados son superiores a muchos abogados que se encuentra en la Sala? ¿Quién podría negar, por ejemplo, que el señor general Múgica pudiera ser un gran Magistrado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación? No os alarméis, señores diputados, probablemente habrá pocos abogados que pudieran contender con el señor general Múgica, y yo no he conocido al señor general Múgica, sino hasta que vino al seno del Congreso Constituyente. Los que han estudiado la ciencia jurídica no necesitan el título profesional⁵⁰⁴.

Los ministros serían electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurrieran, cuando menos, las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se haría en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serían previamente propuestos, uno por cada legislatura de los Estados, en la forma en que dispusiera la ley local respectiva. Si no se obtenía mayoría absoluta en la primera votación, se repetiría entre los dos candidatos que hubieren tenido más votos (artículo 96)⁵⁰⁵.

La desaparición de la Secretaría de Justicia, trajo como consecuencia que la Suprema Corte de Justicia se consolidara como máximo órgano del Poder Judicial, asumiendo las funciones de

⁵⁰² Lucio Cabrera Acevedo, *El Constituyente de 1917 y el Poder Judicial de la Federación una visión del siglo XX*, primera reimpresión, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004, p. 73.

⁵⁰³ *Ibíd.*, p. 72.

⁵⁰⁴ *Ibíd.*, pp. 72-73.

⁵⁰⁵ Miguel Carbonell, Oscar Cruz Barney y Karla Pérez Portilla (compiladores), *Constituciones Históricas de México*, op.cit., p. 532.

gobierno y de administración que bajo el anterior régimen compartía con la referida dependencia del Ejecutivo. Así, se estableció que los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito serían nombrados por la Suprema Corte, tendrían los requisitos que exija la ley, durarían cuatro años en el ejercicio de su encargo y no podrían ser removidos de éste sin previo juicio de responsabilidad o por incapacidad para desempeñarlo, en los términos que establece la misma ley. Asimismo, se estableció que el máximo tribunal del País, podría cambiar de lugar a los jueces de Distrito, pasándolos de un Distrito a otro o fijando su residencia en otra población, según lo estime conveniente para el mejor servicio público. Lo mismo podría hacer tratándose de los magistrados de Circuito. Además, podría la Suprema Corte nombrar magistrados de Circuito y jueces de Distrito supernumerarios que auxiliaran las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios, a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita, y nombraría alguno o algunos de sus miembros o algún juez de Distrito o magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiera el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho o hechos que constituyera la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal (párrafo primero, segundo y tercero del artículo 97)⁵⁰⁶.

Se establecieron las bases para el control administrativo de la organización judicial, asignándose a la Corte funciones de supervisión y vigilancia, al establecer el texto constitucional que los tribunales de Circuito y los juzgados de Distrito serían distribuidos entre los ministros de la Suprema Corte para que éstos los visitaran periódicamente; vigilaran la conducta de los magistrados y jueces que lo desempeñaran y recibieran las quejas que existieran contra ellos, y ejercieran las demás atribuciones que señalara la ley, sobre esa materia. Asimismo se dispuso que la Suprema Corte nombrara y removiera libremente a su secretario y demás empleados que fijara la planta respectiva aprobada por la ley. Los magistrados de Circuito y jueces de Distrito nombrarían y removerían también a sus respectivos secretarios y empleados (párrafo cuarto del artículo 97)⁵⁰⁷.

Se dispuso que la Suprema Corte cada año designara a uno de sus miembros como presidente, pudiendo ser éste reelecto. En la parte final del artículo 97 se estableció el formato de protesta del cargo de ministro de la Suprema Corte. Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito protestarían ante la Suprema Corte, o ante la autoridad que determinara la ley.

En el caso de faltas temporales de los ministros menores a un mes, éstas no se suplían si el Pleno conservaba su quórum de funcionamiento. De no existir el quórum, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente nombraría un suplente por el tiempo de duración de la ausencia, de entre los candidatos presentados por las legislaturas de los Estados. En todo caso, si la falta fuere menos a dos meses el Congreso o la Comisión Permanente nombraría libremente a un ministro

⁵⁰⁶ *Ibidem*, pp. 532-533.

⁵⁰⁷ *Ibidem*, p. 533.

provisional. De conformidad con el sistema de elección imperante en aquel momento, las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte se presentaban ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente. De igual manera se procedía respecto de las licencias de los ministros cuando éstas excedieran un mes, pues las inferiores a este término las concedía el Pleno de la Corte⁵⁰⁸.

En materia jurisdiccional el órgano constituyente le dio competencia al Poder Judicial de la Federación para resolver las controversias que se suscitaren por leyes o actos de la autoridad que violaran las garantías individuales, por leyes o actos de la autoridad que vulneraran o restringieran la soberanía de los Estados, o por leyes o actos de la autoridad de los Estados que invadieran la esfera de la autoridad federal (artículo 103)⁵⁰⁹.

El artículo 107 del texto original de 1917 corroboró los principios básicos del juicio de amparo, tales como: a) La instancia de parte agraviada; b) Efectos relativos de la sentencia (formula Otero); c) De definitividad en juicios civiles y penales, solo procedería el amparo contra la sentencia definitiva; d) Suplencia de la queja en materia penal, cuando existiera una violación manifiesta de la ley contra el quejoso; e) Medida extraordinaria en materia procedimental, estableciéndose que contra violaciones de las leyes del procedimiento, solo procedería el medio de control constitucional cuando se afecten las partes sustanciales del procedimiento y se deje sin defensa al quejoso; f) la distinción del amparo directo o indirecto; g) Su carácter procedimental, y h) Los incidentes de repetición e inexecución del acto⁵¹⁰.

De los principios del amparo plasmados en el artículo 107, el que levanto más polémica en el seno del Congreso Constituyente fue el relativo a la procedencia del juicio de amparo contra sentencias judiciales, originando un voto particular de los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina⁵¹¹, mediante el cual sostuvieron en esencia lo siguiente:

Se propone el amparo contra sentencias definitivas pronunciadas en juicios civiles y en juicios penales. Esto nulifica completamente la administración de justicia de los tribunales comunes de los Estados, porque la sentencia pronunciada por éstos será atacada ante la Corte mediante el amparo; y sea que éste Alto Tribunal confirme o revoque aquel fallo, tendrá el derecho de revisión sobre la justicia local, produciendo el desprestigio de ésta⁵¹².

⁵⁰⁸ Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*, op.cit., pp. 133-134.

⁵⁰⁹ Miguel Carbonell, Oscar Cruz Barney y Karla Pérez Portilla (compiladores), *Constituciones Históricas de México*, op.cit., p. 535; Carrasco Zúñiga, Joel, Poder Judicial, op.cit., p. 92.

⁵¹⁰ *Ibidem*, pp. 537-538.

⁵¹¹ El voto particular de Heriberto Jara e Hilario Medina se reproduce íntegramente en la obra denominada *Historia del Derecho Constitucional*, editada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000, pp. 172-209.

⁵¹² Lucio Cabrera Acevedo, *El Constituyente de 1917 y el Poder Judicial de la Federación una visión del siglo XX*, op.cit., p. 43.

Fueron los citados constituyentes partidarios de que los tribunales estatales dictaran sentencias definitivas en los litigios civiles y en las causas criminales de los habitantes sometidos a su soberanía, pues “resultaría curioso que un Estado que se llama soberano no pueda impartir justicia”⁵¹³. Jara y Medina recordaron el contenido del artículo 160 de la Constitución de 1824, en el cual se dejaba al Poder Judicial de cada entidad federativa la resolución, hasta última instancia, de todas las causas civiles y criminales que pertenecieran a su conocimiento, consideraron entonces que estaba de sobra el amparo judicial en una República Federal, cuyo principio era respetar la justicia de un Estado. El proyecto presentado, agregaron, “nulifica la justicia local, porque ningún litigante se conforma con la última sentencia del tribunal del Estado y acude siempre a la Corte”⁵¹⁴. A su modo de ver, había que evitar continuase la poca confianza en la justicia local y la falta de respeto que litigantes de mala fe han tenido para ella.

A pesar de los contundentes argumentos de los diputados constituyentes Jara y Medina, Fix Zamudio señala que al momento de votar el proyecto de la Constitución se optó por no acoger el sistema propuesto por los mencionados integrantes del Congreso Constituyente, sino que se entendieron como “más graves los problemas del caciquismo local que los de la centralización judicial”⁵¹⁵.

Conforme al texto original de la Constitución los tribunales federales conocerían de las controversias sobre el cumplimiento o aplicación de leyes federales o tratados internacionales, pero si estas solo afectaran intereses particulares, podrían conocer de ellas los juzgados del fuero común, a elección del actor; de las controversias que versen sobre derecho marítimo; de aquellas en que la federación fuese parte; de las que se suscitaran entre dos o más estados, o de un estado y la federación, así como las que se originaran entre los tribunales del Distrito Federal y los de la federación o un estado; de las controversias que surgiera entre un estado y uno o más vecinos y de los casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular (artículo 104)⁵¹⁶.

El artículo 105 dispuso que correspondería solo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la federación y uno o más estados, así como de aquellas en que la federación fuese parte. El ministro Juventino V. Castro y Castro, señala como antecedente de esta disposición el artículo 98 de la Constitución de 1857 que establecía: “Corresponde a la Suprema Corte de Justicia, desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte”. Advertimos que, originalmente, corresponde a las

⁵¹³ Ídem.

⁵¹⁴ *Ibidem*, p. 44.

⁵¹⁵ Héctor Fix Zamudio, *75 años del Poder Judicial en México*, en *México 75 Años de Revolución*, III, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 297.

⁵¹⁶ Joel Carrasco Zúñiga, *Poder Judicial*, op.cit., p. 92; Miguel Carbonell, Oscar Cruz Barney y Karla Pérez Portilla (compiladores), *Constituciones Históricas de México*, op.cit., pp. 535-536.

Entidades invadidas el oponerse a ese rompimiento del Pacto Federal, debe otorgarse a los invadidos la posibilidad de oponerse, procesalmente, a dicha invasión o confusión de atribuciones. Tiene toda la razón don José Ramón Palacios cuando señala como esencia de la disposición comentada, el reconocimiento a las entidades federativas, de su legítimo derecho para accionar la inconformidad⁵¹⁷.

Las controversias constitucionales a pesar de su inclusión en los textos constitucionales de 1857 y de 1917 se utilizó como un medio de control constitucional eficaz hasta la emisión en 1994 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues ante la carencia de esa Ley se prestaba a confusión, por los efectos erga omnes que se desprendía del texto constitucional y que se oponía al principio de relatividad de la sentencia contenido en el artículo 107 y en la Ley de Amparo. Ante esa circunstancia se optó por señalar que sin las controversias las personas estaban debidamente protegidas con la existencia del “amparo soberanía”, regulado en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional⁵¹⁸.

Como complemento a la organización judicial, el artículo 123, fracción XX de la Constitución, estableció que las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo serían sometidas a una junta de conciliación y arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros, patrones y gobierno. Héctor Fix Zamudio⁵¹⁹ señala que este modelo de órganos tripartitos para la resolución de las controversias laborales fue planteado por el diputado José Natividad Macías en la sesión del 28 de diciembre de 1916, fundado en estudios sobre las legislaciones laborales de Estados Unidos, Francia y Bélgica. Al haberse conferido a las legislaturas de los Estados atribuciones para legislar en materia laboral, a ellos correspondió expedir leyes de ámbito local que comprendieron el funcionamiento y organización de las juntas de conciliación y arbitraje. Al parecer, esta multiplicidad de ordenamiento provocó inseguridades que habrían de ser resueltas con la promulgación de la Ley Federal del Trabajo.

II.4. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 2 de noviembre de 1917.

⁵¹⁷ Juventino V. Castro y Castro, *Artículo 105 Constitucional*, sexta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2008, p. 28.

⁵¹⁸ Un análisis detallado sobre las posturas encontradas que se establecieron respecto a las controversias constitucionales, hasta antes de su reglamentación en Ley, se narran en el texto recientemente citado de Don Juventino V. Castro, *Ibíd*em, pp. 28-30.

⁵¹⁹ Héctor Fix Zamudio, *75 años del Poder Judicial en México*, en *México 75 Años de Revolución*, III, op.cit., p. 319-320.

Con fecha 2 de noviembre de 1917 se expidió la primera Ley Orgánica del Poder Judicial bajo el régimen de la Constitución vigente⁵²⁰. En ella se estableció que la facultad de resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de los preceptos de la Constitución Federal de 31 de enero de 1917, de las leyes que de ella emanen y de los tratados hechos o que se hicieren con las naciones extranjeras, se ejercerá por las autoridades siguientes: I. La Suprema Corte de Justicia de la Nación; II. Por lo Tribunales de Circuito; III. Por los Juzgados de Distrito; IV. Por el Jurado Popular, y V Por los tribunales de los Estados, del Distrito Federal y Territorios en los casos previstos por la segunda parte de la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 1)⁵²¹.

Como se observa, la Ley Orgánica agrega dos tipos de entes como integrantes del Poder Judicial, adicionales a los establecidos en el texto de la Constitución que son: El Jurado Popular y los Tribunales del Fuero Común, cuando atienden por concurrencia, asuntos federales.

En materia jurisdiccional correspondía conocer a la Suprema Corte en única instancia de los siguientes asuntos: I. De las controversias que se susciten entre dos o más Estados; II. De los conflictos entre la Federación y uno o más Estados; III. De todos aquellos en que la Federación fuere parte; IV. De los conflictos entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos; V. De las competencias que se susciten entre los Tribunales del Fuero Federal, entre éstos y los Tribunales de los Estados, Distrito Federal o Territorios, entre los de dos o más Estados y entre los de éstos y los del Distrito Federal o Territorios de la Federación; VI. De los juicios de amparo por violación de garantías a que se refiere la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución; VII. De los impedimentos, recusaciones y excusas de los Magistrados de Circuito; VIII. De los demás asuntos que le correspondan conforme a las leyes (artículo 6)⁵²²; VIII. En segunda instancia de los juicios de amparo a que se refiere la fracción IX del artículo 107 de la Constitución y de los demás que establezcan las leyes (artículo 7)⁵²³; IX. De la súplica cuando este recurso proceda contra las Leyes de la sentencias pronunciadas en segunda instancia por los Tribunales de Circuito, así como de las pronunciadas también en segunda instancia por los Tribunales de los Estados, del Distrito Federal y Territorios, solamente en los casos a que se refiere la fracción I del artículo 104 de la Constitución (artículo 8)⁵²⁴.

Se otorgaron a la Suprema Corte de Justicia, las facultades no jurisdiccionales, o administrativas respecto de la organización judicial, siguientes: I. Dictar las medidas que estime convenientes para que la administración de justicia sea expedita, pronta y cumplida en los

⁵²⁰ Lucio Cabrera Acevedo, *La Suprema Corte durante los años constitucionalistas 1917-1920*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1995, pp. 97-103; asimismo véase "La Suprema Corte de Justicia de la Nación sus leyes y sus hombres, tomo I, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1985, pp. 365-372.

⁵²¹ véase "La Suprema Corte de Justicia de la Nación sus leyes y sus hombres, tomo I, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1985, p. 365.

⁵²² *Ibidem*, pp. 365-366.

⁵²³ *Ibidem*, p. 366.

⁵²⁴ *Ídem*.

Tribunales de la Federación y para que todos los funcionarios y empleados concurren con puntualidad a las horas de oficina; II. Elegir su Presidente, dentro de los miembros que la forman por mayoría absoluta de votos; III. Nombrar, por mayoría absoluta de votos, a los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito y a los Secretarios, Oficiales Mayores, Actuarios y empleados de la Suprema Corte; IV. Conceder licencias a los Magistrados que la forman, en los términos del artículo 100 de la Constitución; V. Conceder licencias conforme a la Ley, a los funcionarios y empleados que se mencionan en la fracción III, admitirles las renunciaciones que hagan de sus cargos, y suspenderlos en sus empleos, consignándolos al Ministerio Público cuando cometieren algún delito oficial; VI. Destituir a los funcionarios y empleados de la Suprema Corte, por el mal servicio o conducta irregular, consignando al responsable, en su caso, al Ministerio Público; VII. En caso de faltas cometidas en el despacho de los negocios, tomar las providencias oportunas e imponer las correcciones disciplinarias a que hubiere lugar; VIII. Resolver las reclamaciones que se hagan contra las providencias y acuerdos del Presidente de la Suprema Corte, en el ejercicio de sus atribuciones; IX. Fijar la residencia de los Tribunales de Circuito, cambiar la de estos y la de los Juzgados de Distrito, según lo estime conveniente para el mejor servicio público; X. Cambiar a los Magistrados de un Circuito a otro y a los jueces de uno a otro Distrito, cuando así lo exijan las necesidades del servicio, pero sin rebajarlos en categoría ni disminuirles el sueldo; XI. Autorizar a los Magistrados y Jueces Federales para que salgan del lugar de su residencia a practicar diligencias en el Circuito o Distrito jurisdiccional que les corresponda; XII. Distribuir los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, entre los miembros de la Corte, para que éstos los visiten periódicamente, vigilen la conducta de sus Magistrados y Jueces, reciban las quejas que hubiere contra ellos y ejerzan las atribuciones que señala la Ley; XIII. Comisionar alguno o algunos de sus miembros a un Magistrado de Circuito o cualquiera otra persona, cuando lo juzgue conveniente, cuando lo pida el Ejecutivo, el Congreso de la Unión, alguna de las Cámaras o el Gobernador de un Estado, para que se averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado Federal, algún hecho o hechos que constituyan violación de cualquier garantía individual, la violación del voto público o algún otro delito castigado por la Ley Federal; XIV. Nombrar Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito Supernumerarios que auxilien las labores de los Tribunales y Juzgados donde hubiere recargo de negocios, así como también aumentar temporalmente el número de empleados de dichos Tribunales y de la Suprema Corte; XV. Formar su Reglamento y nombrar las comisiones que estime necesarias para su administración y gobierno interior; XVI. Señalar en cada año las vacaciones para los funcionarios del Poder Judicial de la Federación; XVII. Formar el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación; XVIII. Imponer correcciones disciplinarias a los abogados, agentes de negocios, procuradores o litigantes, cuando falten al respeto a la Suprema Corte, y XIX. Las demás que determine la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y las que con posterioridad a ella se dicten (artículo 12)⁵²⁵.

Se otorgó en la Ley Orgánica de 1917 al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las siguientes atribuciones: I. Recibir quejas o informes de palabra o por escrito, sobre demoras, excesos o faltas en el despacho de los negocios. Si las faltas fuesen leves, dictará las

⁵²⁵ *Ibíd.*, p. 366.

providencias oportunas para su corrección y remedio, pero si fuesen graves, dará cuenta al Tribunal para que éste dicte el acuerdo correspondiente; II. Promover oportunamente los nombramientos de funcionarios y empleados que debe hacer la Suprema Corte en caso de vacante; III. Comunicar al Congreso de la Unión, y en su receso a la Comisión Permanente, las faltas absolutas de los Ministros de la Suprema Corte y las temporales que deban ser suplidas por medio de elección hecha por aquellos cuerpos; IV. Conceder licencias hasta por quince días, con arreglo a la Ley a los demás funcionarios y empleados cuyo nombramiento corresponda a la Corte; V. Llevar la correspondencia oficial; VI. Representar a la Suprema Corte en los asuntos oficiales, a menos que ésta nombre una comisión para ese efecto, y VII. Ejercer las atribuciones económicas que le asigna el Reglamento Interior de la Institución (artículo 13)⁵²⁶.

Con base en lo dispuesto en el artículo 14 transitorio del texto constitucional, con fecha 14 de abril de 1917, fue suprimida la Secretaría de Justicia y por tal motivo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encargó de las funciones de administración y gobierno del Poder Judicial Federal. Esto es lo que explica las numerosas facultades no jurisdiccionales que se le otorgan en el artículo 12 de la Ley Orgánica de 2 de noviembre de 1917 a ese máximo tribunal, entre las que destacan las siguientes: a) Implementar políticas públicas necesarias para que la justicia sea expedita; b) Medidas disciplinarias para que el personal cumpliera con sus horarios, y desahogara sus cargas de trabajo puntualmente; c) Designación de los magistrados y jueces de Distrito propietarios y supernumerarios, así como al presidente de la propia Corte; d) Control del personal; e) Resolver los procedimientos de responsabilidad que se sigan contra los servidores públicos del Poder Judicial; f) Delimitación de los Circuitos y Distritos; g) Supervisión de las funciones de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito; h) Investigación sobre la conducta de los juzgadores federales; i) Formular el Reglamento Interior de ese máximo tribunal del país; j) Designar Comisiones que se estimen necesarias para su administración y gobierno interior; k) Formular el Presupuesto de Egresos del Poder Judicial de la Federación, y l) Disciplinarias respecto tanto de integrantes del Poder Judicial, como de las partes de los procedimientos y sus representantes.

Con la asunción de las facultades de administración y gobierno del Poder Judicial de la Federación, por parte de la Suprema Corte, se despliega la idea del constituyente para fortalecer la independencia judicial, respecto del Ejecutivo, pues la mayoría de las funciones que ahora tenía la Suprema Corte se habían desempeñado anteriormente por parte de la Secretaría de Justicia.

Con respecto a los Tribunales de Circuito la Ley Orgánica de 1917, estableció que dichos órganos se integrarían con un Magistrado, un Secretario, dos Actuarios y los demás empleados subalternos que designe la ley (artículo 14). Los requisitos para ser magistrado de circuito eran los siguientes: ser mexicano por nacimiento, en pleno uso de sus derechos, mayor de edad, abogado con título, tener cinco años cuando menos de ejercicio profesional y ser de buena conducta. Para ser secretario y actuario de los tribunales de circuito se exigían los mismos requisitos, con excepción del número de años del ejercicio de la profesión, pero la Suprema Corte podía dispensar

⁵²⁶ *Ibidem*, pp. 366-367.

el requisito de título profesional respecto de los actuarios, en los casos en que se dificulte encontrar personas tituladas para ejercer ese empleo. Los magistrados de Circuito serían designados por la Suprema Corte de Justicia; los secretarios, actuarios y demás empleados por el magistrado del Circuito correspondiente (artículo 15)⁵²⁷.

Los Tribunales de Circuito conocían: I. De la tramitación y fallo de apelación de los negocios sujetos en primera instancia a los jueces de Distrito; II. Del recurso de denegada apelación; III. De la calificación de las excusas y recusaciones de los Jueces de Distrito; IV. De los demás asuntos que les encomienden las leyes (artículo 18)⁵²⁸.

Con relación a los Juzgados de Distrito señalaba la Ley Orgánica de 2 de noviembre de 1917, disponía que se compondría de un Juez, un Secretario, uno o dos Actuarios, y los demás empleados subalternos que determine la ley (artículo 20). Para ser Juez de Distrito se requería: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos; mayor de edad; abogado con título profesional; tener dos años cuando menos de ejercicio de la profesión, y ser de buena conducta. El Secretario y los Actuarios deberán cubrir los mismos requisitos que se exigían al Juez, con excepción del tiempo de ejercicio profesional, pero la Suprema Corte podía dispensar el requisito del título, respecto de los Actuarios, de los casos en que se dificulte encontrar personas tituladas para ese empleo (artículo 21). Los Jueces de Distrito eran designados por la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios y demás empleados por los Jueces respectivos (artículo 22)⁵²⁹.

Los Jueces de Distrito conocían en primera instancia: I. De los juicios que se promovían entre un Estado y uno más vecino de otro; II. De los amparos de violaciones, infracciones o invasiones determinados en el artículo 103 de la Constitución, en los casos previstos en la fracción IX del artículo 107 de la misma Constitución; III. De las controversias del orden civil y penal que se susciten a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras; IV. De las controversias del orden civil y penal que se susciten con motivo de la apelación de leyes federales y de las que versen sobre derecho marítimo; V. De los delitos o faltas oficiales o comunes cometidas en el extranjero por los Agentes Diplomáticos, personal oficial de las Legaciones de la República y Cónsules Mexicanos, siempre que éstos últimos tratándose de delitos comunes no hayan sido juzgados o castigados en el país que delinquieron; VI. De los asuntos del orden civil que afecten a los Agentes Diplomáticos Extranjeros residentes en la República o que estén de paso en ésta en los casos permitidos por el Derecho Internacional; VII. La competencia en los casos de las fracciones II, III y IV del artículo 26, eran concurrentes con la de los Tribunales de los Estados, del Distrito y Territorios Federales, en los casos previstos en la segunda parte de la fracción I del artículo 104 de la Constitución (artículo 26). En los casos de las fracciones II, III y IV del propio artículo 26, si se trataba de un delito cometido por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad interior o exterior de la nación, de responsabilidad oficial de funcionarios y empleados

⁵²⁷ *Ibidem*, p. 367.

⁵²⁸ *Idem*.

⁵²⁹ *Idem*.

públicos o de cualquier otro que conforme a la ley, debiera verse en jurado, la competencia del Juez quedaba limitada por la del Jurado en los términos que disponía la propia Ley Orgánica y el Código Federal de Procedimientos Penales (artículo 27)⁵³⁰.

El Jurado, por medio de un veredicto, resolvía las cuestiones de hecho que con arreglo a la ley, le sometía el Juez de Distrito (artículo 31). El Jurado se formaba de siete personas designadas por sorteo de la forma establecida en el Código Federal de Procedimientos Penales (artículo 33). Para ser miembro del Jurado se requería: Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos; saber leer y escribir; no estar procesado; no haber sido condenado a sufrir alguna pena propiamente tal por delito que no sea político, y no ser ciego, sordo ni mudo (artículo 34). El cargo de Jurado era incompatible con cualquier otro cargo o empleo de la Federación, de los Estados, del Distrito y Territorios Federales y de los Municipios. Tampoco podían desempeñarlo los profesores de instrucción en ejercicio y los ministros de cualquier culto (artículo 35)⁵³¹.

El Jurado Popular conocía: de los delitos cometidos por medio de la prensa; contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la nación; de las responsabilidades por delitos o faltas oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación, y de los demás asuntos que le encomendaren las leyes (artículo 43)⁵³².

II.5. Reformas constitucionales en materia judicial del 20 de agosto de 1928.

Al dar inicio la vigencia de la Constitución de 1917, subsistían algunos de los problemas que aquejaron al Poder Judicial. El modo de enfrentar tales situaciones se llevó a cabo reformando la Constitución, siendo la primera de ellas, la del 20 de agosto de 1928⁵³³.

Las reformas constitucionales que se realizaron entre 1928 y 1944 están vinculadas para fortalecer las funciones del Poder Ejecutivo en materia judicial, aunque también de las mismas derivó una consolidación más intensa del Poder Judicial especialmente por la confirmación de algunas garantías judiciales e incorporación de otras.

El maestro Fix Zamudio señala que a pesar de que la reforma de 20 de agosto de 1928 otorgó la decisiva intervención del Presidente de la República en la designación de los ministros de la Suprema Corte, no surgió, como podría esperarse, la iniciativa del titular del Ejecutivo Federal, sino que ésta surgió de las recomendaciones adoptadas en el Primer Congreso Jurídico Nacional que se reunió en la ciudad de México durante los días 14 de septiembre a 12 de octubre de 1921.

⁵³⁰ *Ibíd*em, pp. 367-368.

⁵³¹ *Ibíd*em, p. 369.

⁵³² *Ídem*.

⁵³³ Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*, op.cit., p. 155.

Un sector de los congresistas sostuvo la necesidad de cambiar el sistema original de designación de los ministros de la Suprema Corte por el Congreso de la Unión, que era el sistema original de la carta de 1917, para sustituirlo por el procedimiento norteamericano de proposición del presidente de la República con aprobación del Senado Federal; también se propuso el aumento del número de los propios ministros a fin de que el máximo tribunal del país pudiera funcionar no solo en pleno, como venía haciéndolo en términos del artículo 94 del texto original de la Constitución, sino en salas de cinco o de siete magistrados para conocer de los juicios de amparo en materia civil, penal y administrativa⁵³⁴.

La recomendación del Primer Congreso Jurídico Nacional fue acogida en la reforma constitucional de 20 de agosto de 1928, que introdujo el modelo estadounidense en el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte y se incrementó el número de ellos a dieciséis, de manera que pudiese funcionar el alto tribunal del país en tres salas de cinco ministros cada una, divididas por materias, según la reglamentación que se hizo del artículo 94 de la Constitución reformado, por parte de las leyes orgánicas del Poder Judicial de la Federación de 11 de diciembre de 1928 y 31 de agosto de 1934⁵³⁵.

Con relación a la adopción del nuevo modelo de designación de ministros, el artículo 96 del texto constitucional otorgó al Presidente de la República la facultad de proponer a la Cámara de Senadores un solo candidato, siempre y cuando reuniese los requisitos establecidos en el artículo 95. Los senadores quedaban facultados a su vez para aprobar o rechazar al candidato propuesto, concediéndoseles un término improrrogable de diez días para resolver sobre el particular. En caso de rechazo, el Presidente podría proponer a otra persona, aclarando cualquier duda respecto de la persona propuesta a efecto de justificar su selección, pero si nuevamente se presentaba un rechazo, sugería un tercer nombramiento. En este caso la persona nombrada podía actuar con el carácter de ministro provisional con el fin de evitar cualquier conflicto de integración de una Sala del Tribunal Supremo⁵³⁶.

La designación de los ministros por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, aunque tenía el inconveniente de la injerencia indudable del jefe del Ejecutivo en la integración del órgano cabeza del Poder Judicial, tenía varias ventajas, que don Lucio Cabrera⁵³⁷ destaca, algunas de las cuales serían las siguientes: a) Era preferible que en nuestra organización política, de fuerte predominio del Ejecutivo, francamente fuese el Presidente de la República el

⁵³⁴ Héctor Fix Zamudio, *El Ejecutivo Federal y el Poder Judicial*, en *El Sistema Presidencial Mexicano* (Algunas reflexiones), Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1988, p. 291.

⁵³⁵ *Ibidem*, pp.291-292.

⁵³⁶ Santiago Barajas Montes de Oca, *Bases de la Reforma a los Artículos 94, 96 y 97 Constitucionales en Materia Judicial*, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie año XXVIII, número 83, mayo-agosto 1995, op.cit., p. 795.

⁵³⁷ Lucio Cabrera Acevedo, *El Constituyente de 1917 y el Poder Judicial de la Federación una visión del siglo XX*, op.cit., p. 124.

que asumiera la responsabilidad personal de escoger a los ministros, valorando libremente tanto sus conocimientos, como sus virtudes personales de equidad y honradez; b) El Jefe del Ejecutivo podía juzgar mejor la medida en que es preciso integrar la Suprema Corte con diferentes clases de personas: juristas teóricos especializados en alguna rama del derecho, abogados postulantes destacados en su profesión, funcionarios judiciales que hubiesen sido magistrados o jueces federales o del fuero común, etcétera. Porque es de señalada importancia el que exista variedad en la composición de los miembros de la Corte para que este órgano refleje la compleja realidad de nuestro medio, lo que no sucedería si estuviera constituido por personas con un criterio unilateral, desconocedoras de los problemas reales o de los principios jurídicos necesarios en la magistratura.

Otra parte de la reforma de 20 de agosto de 1928 atendió a la necesidad de adecuar el número de ministros elevándolo de once a dieciséis, y precisó que la Suprema Corte funcionaría en Pleno o dividida en tres Salas, de cinco ministros cada una, en los términos que disponga la ley. El maestro Santiago Barajas⁵³⁸ señala que la Tercera Sala que nacía con base en la reforma señalada se hacía necesaria ante la necesidad de que una de las Salas de la Corte se encargara de los amparos interpuestos en materia administrativa, ya que antes de esa fecha el Tribunal funcionaba con dos salas, una encargada de asuntos civiles (Primera Sala) y otra de asuntos penales (Segunda Sala).

En 1928 volvió a surgir la polémica sobre la conveniencia de que la Suprema Corte funcionara dividida en salas y que parecía agotada con la decisión del Congreso Constituyente de 1917 de que la actuación de ese máximo tribunal debía ser en Pleno, por las razones que sintetiza y describe en forma brillante don Lucio Cabrera⁵³⁹ de la siguiente manera:

- a) El trabajo por salas fraccionaba o dividía la autoridad de la Corte en menoscabo de su prestigio, estrechamente vinculado a su funcionamiento en una sola forma: como un cuerpo colegiado que tiene unidad;
- b) Es de superior jerarquía valorativa que la Suprema Corte mantenga esa unidad y autoridad, a que solucione el rezago y despache más rápidamente los negocios, problemas que se pueden y deben resolver por otros medios;
- c) no se justifica la división en salas desde el punto de vista de la especialización y división del trabajo, porque al final de cuentas su función es eminentemente constitucional: debe interpretar la ley suprema y equilibrar a los demás poderes de la Federación así como a los de los gobiernos de los Estados y unos y otros entre sí, siendo en todo caso la especialización un valor de categoría inferior al que supone la unidad de la Suprema Corte;

⁵³⁸ Santiago Barajas Montes de Oca, *Bases de la Reforma a los Artículos 94, 96 y 97 Constitucionales en Materia Judicial*, op.cit., p. 792.

⁵³⁹ Lucio Cabrera Acevedo, *El Constituyente de 1917 y el Poder Judicial de la Federación una visión del siglo XX*, op.cit., pp. 113-114.

- d) La división de la Corte en salas implica subordinar su alta misión a los intereses de los particulares y de las partes en los litigios, que generalmente sólo defienden intereses privados y pecuniarios, y
- e) La división en salas haría caer en contradicción a las sentencias de la Suprema Corte y a las tesis jurisprudenciales, problemas siempre de difícil solución.

Según Felipe Tena Ramírez⁵⁴⁰ la necesidad impuso la división en salas y el tiempo ha hecho olvidar la antigua discusión, que en verdad ya no tenía razón de ser. Como cada sala tiene a su cargo una materia distinta, las contradicciones entre ellas solo pueden darse en los escasos puntos que les son comunes, y para ello las reformas de 1951 encomendaron al Pleno de la Corte la resolución de contradicciones de criterios sostenidos por las salas. Respecto al prestigio y respetabilidad de los tribunales, no le viene tanto de que sean unitarios cuanto de la probidad de personal, la independencia de criterio y la competencia profesional de cada uno de sus miembros.

Con visión retrospectiva, don Lucio Cabrera justifica la división del funcionamiento de la Corte en salas por motivos eminentemente prácticos, que podrían resumirse así: se alivió en cierta forma el rezago; durante algún tiempo el Tribunal Supremo pudo seguir conociendo de una serie de asuntos, en vez de dejar su resolución a otros tribunales federales que gozan de menos favor ante la opinión pública; permitió una cierta especialización en los ministros, muy conveniente dada la naturaleza del juicio de amparo que comprende prácticamente todas las ramas del derecho; estas razones de orden práctico fueron definiendo la organización de la Corte, más que las de orden político especulativo y teórico, como las de la unidad en la autoridad del Poder Judicial Federal⁵⁴¹.

Asimismo, por virtud de la reforma de 20 de agosto de 1928 se introdujo el procedimiento de separación de ministros, magistrados y jueces de su cargo, de conformidad con lo previsto en el artículo 111 constitucional.

La reforma de 20 de agosto de 1928 incorporó también una de las principales garantías judiciales que es la económica, al establecer que la remuneración que percibieran por sus servicios los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de circuito y los jueces de Distrito, no podrá ser disminuida durante su encargo⁵⁴².

⁵⁴⁰ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, trigésima octava edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2006, p. 480.

⁵⁴¹ Lucio Cabrera Acevedo, *El Constituyente de 1917 y el Poder Judicial de la Federación una visión del siglo XX*, op.cit., p. 114-115

⁵⁴² Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-1987*, op.cit., p. 915. Los diversos autores nacionales cuando se refieren a la reforma constitucional de 20 de agosto de 1928, ignoran comentar tan importante conquista a favor del sistema de justicia nacional, *cfr.* Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*, op.cit., p. 155; Santiago Barajas Montes de Oca, *Bases de la Reforma a los Artículos 94, 96 y 97 Constitucionales en Materia Judicial*, op.cit., p. 792.

El jurista Ignacio Carrillo Prieto, sobre las reformas de 1928, agrega que de manera congruente con la modificación relativa al nuevo procedimiento de designación de ministros de la Corte, se reformó el artículo 73, fracción VI, base 4ª de la Constitución Federal, para sustituir el sistema original de nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, entonces también en los Territorios Federales, por el Congreso de la Unión, por otro similar al de los integrantes a los de la Suprema Corte; es decir, que los magistrados locales a partir de entonces eran nombrados por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, esa aprobación en el futuro correspondió a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, según reforma constitucional promulgada el 29 de julio de 1987⁵⁴³.

II.6. Reformas constitucionales en materia judicial del 14 de diciembre de 1934.

El texto de la iniciativa de reforma a los artículos 73, 94 y 95 de la Constitución decía que su finalidad era cumplir con las obligaciones que tiene el Partido Nacional Revolucionario contraídas ante el país. Recordaba que la Convención que aprobó el párrafo 108 del Plan Sexenal se decía que:

En la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establezca una Sala especialmente dedicada a resolver con rapidez los asuntos de trabajo que se recurrieren en la vía del amparo. La creación de una nueva Sala requiere una reforma constitucional que modifique la estructura creada por la reforma del 14 de agosto de 1928 que fue ideada por el general Álvaro Obregón. La división en Salas obedece a una especialización en la actividad de la Suprema Corte y al interés público de que se decidan con rapidez los asuntos, superando la situación cuando la Corte laboraba solamente en Pleno. Por otra parte, hacía mención de las profundas diferencias que separan el derecho obrero del administrativo y del civil, por lo que era urgente la creación de una nueva Sala abocada estrictamente a los conflictos de trabajo. Esto contribuirá al desarrollo del derecho obrero que hasta el día de hoy está en germen, a condición de que los ministros tengan una firme convicción revolucionaria. Todo esto justifica la reforma al artículo 94 de la Constitución⁵⁴⁴.

Por lo que respecta a la inamovilidad judicial, la iniciativa señalaba:

Más si la forma de proceder a la elección del Poder Judicial de la Federación es ventajosa, ¿puede decirse acaso, lo mismo de la investidura vitalicia que la Constitución otorga a los funcionarios que lo integran? Evidentemente que no; la investidura vitalicia es absurda, según se tendrá ocasión de demostrar en un país joven, de organización democrática, que está propugnando por establecer un nuevo concepto de justicia distributiva y en el que está gestando el derecho del porvenir". Porque la designación de funcionarios vitalicios entraña una renuncia, por otra parte del pueblo, a su derecho de renovar periódicamente los mandatos que otorgan a los funcionarios públicos. Por ello

⁵⁴³ Véase Ignacio Carrillo Prieto, *Renovación Constitucional y Sistema Político*. Reformas 1982-1988, Gobierno del Estado de Guerrero, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1988, pp. 82.

⁵⁴⁴ Cfr. Lucio Cabrera Acevedo, *El Constituyente de 1917 y el Poder Judicial de la Federación una visión del siglo XX*, op.cit., pp. 155-156.

propuso el general Cárdenas que los magistrados judiciales tuvieran una duración de seis años, a semejanza del Presidente de la República y los Senadores del Congreso, porque en esta forma estaría más estrechamente conectada la judicatura con la marcha de la administración. No se trataba de que el Poder Judicial de la Federación dejase de ser independiente, sino tan solo que colaborara con los otros dos poderes, pues nuestra historia nos muestra que don Benito Juárez, que no era un Ministro inamovible, supo enarbolar la bandera de la legalidad⁵⁴⁵.

En medio de una gran polémica la reforma fue aprobada el 14 de diciembre de 1934, para aumentar el número de ministros de dieciséis a veintiuno; se dispuso también el funcionamiento de cuatro salas de cinco ministros cada una, siendo competente la última de las creadas para conocer de los asuntos en materia laboral (artículo 94). Los requisitos para ser ministro también fueron modificados que al día de la designación los ministros debían ser menores de sesenta y cinco años y tener una práctica profesional como abogado mayor a cinco años (artículo 95)⁵⁴⁶.

De la controversia pública que generó la reforma de 1934, Lucio Cabrera rescata la postura de diversos sectores, grupos y líderes sociales, entre las que vale la pena enunciar aquí las siguientes: El 14 de septiembre de 1934, en la prensa escrita apareció la postura del Sindicato de Abogados del Distrito Federal, mediante la que elogiaban por una parte, la creación de la Cuarta Sala del Trabajo y describían que la resistencia pasiva de los magistrados retrógrados es más peligrosa que una conspiración de índole militar. Sin embargo, el mismo día 14 de septiembre de 1934 apareció un duro artículo de Luis Cabrera en contra del proyecto de reformas que terminaría con la inamovilidad judicial. Sostenía que era una reforma al vapor y que seguramente sería aprobada por ambas Cámaras y por todas las Legislaturas de los Estados en menos de una semana. Lo digno de análisis según Cabrera era la supresión de la inamovilidad judicial y que los ministros de la Corte durasen seis años, el mismo tiempo de la presidencia de la República y concluía señalando que así como era conveniente la no reelección del presidente de la República era necesaria la inamovilidad judicial para mantener la independencia de los jueces. El licenciado Cabrera reiteraba en su artículo que la inamovilidad de la judicatura constituye el fundamento de la independencia del Poder Judicial: “es la única garantía de independencia y de libertad que tienen los jueces frente a las exigencias de subordinación de los gobernantes”. Después agregó que “el único resultado práctico con la temporalidad del Poder Judicial será la pérdida de la independencia de éste”. Por otra parte, el licenciado Manuel Cantorell criticó el proyecto de reformas del general Cárdenas, desde otra perspectiva, señalando que eran “un golpe de estado político”. Este abogado dijo que la inamovilidad es anticonstitucional, porque el Constituyente de 1917 la había aprobado en forma global y si el Poder Judicial es un poder debe serlo en forma

⁵⁴⁵ *Ibidem*, pp. 157-158.

⁵⁴⁶ *Ibidem*, pp. 158-159; Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-1987*, op.cit., p. 915; Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*, op.cit., pp. 155-156.

efectiva y no como lo dice el artículo 94 Constitucional que sugiere que es “un departamento o dependencia del Legislativo o del Ejecutivo”⁵⁴⁷.

La Barra Mexicana de Abogados, el 27 de septiembre de 1934, se manifestó en contra de la iniciativa del general Cárdenas y de la supresión de la inamovilidad judicial. La prensa escrita en esa época narró la posición de la Barra que se sustentó en el pensamiento del maestro don Emilio Rabasa donde declara “sólo la inamovilidad del Poder Judicial garantizará a la sociedad sus servicios ecuánimes y rectos, la movilidad de los funcionarios judiciales hará sufrir muy serias alteraciones a la vida pública del país, pues personas que cada seis años ocupen los altos puestos de la magistratura, se encontrarán impreparadas para el desempeño de sus funciones”⁵⁴⁸.

Con la reforma judicial logró el presidente Cárdenas lo que no pudo obtener su contemporáneo el presidente Roosevelt en los Estados Unidos, es decir, designar en la Corte a magistrados que estaban compenetrados con su política social, pero no por ello dependientes del Ejecutivo, como lo demostraron con sus fallos. Fix Zamudio sostiene que aún cuando a primera vista no parece sustancial la creación de la Cuarta Sala del Trabajo de la Suprema Corte de Justicia, que dio lugar a la introducción del amparo judicial laboral, en las leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial de 1935, ha tenido una honda repercusión para el establecimiento de una jurisprudencia especializada que ha interpretado progresivamente los derechos de los trabajadores establecidos por el artículo 123 de la Constitución federal. Además, al conferir a las resoluciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, que por inercia se siguen calificando de laudos, la naturaleza de una sentencia judicial, se reafirmó el carácter jurisdiccional de los tribunales del trabajo⁵⁴⁹.

El propio doctor Fix Zamudio advierte que donde podría existir una proclividad de subordinación por parte de Poder Judicial al Ejecutivo es el contenido de resoluciones relativas a la delegación de facultades legislativas en el Presidente de la República, sobre la que recuerda que la misma se inició durante la vigencia del artículo 50 de la carta federal de 1857, está se continuó con apoyo en la interpretación que la jurisprudencia confirió al texto casi idéntico del artículo 49 de la Constitución de 1917, pero la misma terminó con motivo de una reforma de 12 de agosto de 1938. En efecto, en varios fallos de la Suprema Corte dictados en las primeras décadas de la entrada en vigor de la carta fundamental vigente, se estableció un criterio sofisticado para justificar la delegación de facultades legislativas en el Ejecutivo Federal que se practicó con frecuencia en esa época. La Corte sostuvo que la concesión de facultades “extraordinarias” de carácter legislativo al Ejecutivo no significaba la reunión de dos poderes en uno, pues no se transmitirían al último todas las atribuciones correspondientes al primero, ni tampoco implicaba una delegación del Poder

⁵⁴⁷ Cfr. Lucio Cabrera Acevedo, *El Constituyente de 1917 y el Poder Judicial de la Federación una visión del siglo XX*, op.cit., pp. 160-162.

⁵⁴⁸ *Ibidem*, pp. 163-164.

⁵⁴⁹ Héctor Fix Zamudio, *El Ejecutivo Federal y el Poder Judicial*, en *El Sistema Presidencial Mexicano (Algunas reflexiones)*, op.cit., pp. 293-294.

Legislativo en el Ejecutivo, sino más bien, una cooperación o auxilio de un poder a otro. Este criterio de jurisprudencia, contrariamente a lo que ocurrió en el siglo XIX, no recibió el consenso de la doctrina, pues Aurelio Campillo, concluía categóricamente en el sentido de que “revestir al Presidente para que en tiempos normales se transforme en legislador, es algo que está fuera de la filosofía política, de la doctrina y de nuestra Constitución, que lo prohíbe terminantemente”. Pero ocurrió un fenómeno curioso, que consistió en que el mismo beneficiario de la delegación de facultades legislativas, es decir, el Presidente de la República, promoviera una reforma constitucional, para limitar esa facultad⁵⁵⁰.

En 1934 se produjo una reforma de vital importancia, con motivo del decreto publicado el 18 de enero por la que se suprimió el recurso de súplica previsto en la fracción I del artículo 104 de la Constitución, con lo cual el juicio de amparo subsistió como único medio de impugnación contra las sentencias definitivas dictadas por los órganos federales⁵⁵¹.

II.7. Reformas constitucionales en materia judicial del 14 de diciembre de 1944.

Por iniciativa del Presidente de la República fue aprobada por el Congreso la inamovilidad de los ministros de la Suprema Corte y fue publicado el Decreto el 21 de septiembre de 1944⁵⁵².

En realidad el texto de la Constitución no consagró la inamovilidad judicial, sino sólo eliminó el periodo de seis años para el que eran designados los ministros, magistrados y jueces de Distrito, a que se refería el segundo párrafo del artículo 94⁵⁵³. Por ese motivo nos parece más certera la posición de Fix Zamudio y José Ramón Cossío quienes al describir el contenido de la citada reforma, manifiestan: “Se reformó el artículo 94 con el fin de suprimir el término de seis años para el cual eran designados los jueces y magistrados”⁵⁵⁴.

Sin embargo, el presidente Manuel Ávila Camacho, a cambio de la inamovilidad judicial, con la finalidad de seguir con un férreo control sobre el Poder Judicial, presentó otras dos iniciativas muy importantes, las cuales no pudieron concretarse debido a la oposición de los ministros de la Suprema Corte a la segunda de esas iniciativas. La primera fue para reformar la Constitución en los artículos 73 fracción XXI, 107 y 133. La segunda era para crear la Ley Reglamentaria de los artículos 89 fracción XIX y 111 de la Constitución. Las dos iniciativas fueron presentadas al Congreso de la Unión el 21 de diciembre de 1944⁵⁵⁵.

⁵⁵⁰ *Ibidem*, pp. 294-295.

⁵⁵¹ Héctor Fix Zamudio, *Setenta y Cinco Años de Evolución del Poder Judicial en México*, op.cit., p. 300.

⁵⁵² Lucio Cabrera Acevedo, *El Constituyente de 1917 y el Poder Judicial de la Federación una visión del siglo XX*, p. 167.

⁵⁵³ *Cfr.* Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-1987*, op.cit., p. 916

⁵⁵⁴ Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío, *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*, op.cit., p. 156.

⁵⁵⁵ Lucio Cabrera Acevedo, *El Constituyente de 1917 y el Poder Judicial de la Federación una visión del siglo XX*, p. 167.

La primera de las reformas propuestas contenía un antecedente de los Tribunales Colegiados de Circuito. Se proponía que mediante una redistribución de competencias y grados fuese reformado el artículo 107 de la Constitución para que los amparos de una importancia secundaria y de estricta legalidad no fuesen conocidos por la Suprema Corte y quedaran reservados a los Tribunales de Circuito. La iniciativa no creaba un nuevo tipo de Tribunal de Circuito, sino que otorgaba facultades a los Tribunales Unitarios de Circuito para conocer de los amparos de menor importancia. La finalidad era sobre todo disminuir el rezago que tenía el alto Tribunal, en especial la Tercera Sala⁵⁵⁶.

Existieron partidarios en defensa de esa primera reforma propuesta, entre los que se destaca al ilustre jurista don Alfonso Noriega, para quien habría una desaparición de la centralización de la justicia, lo que podría ser una salvación para todos los habitantes, pues el centralismo no es arbitrario sino que corresponde a necesidades históricas, ya que jamás ha habido confianza en las autoridades judiciales locales. Por otra parte, la Corte nunca ha sido un poder auténtico por las constantes intromisiones del Ejecutivo⁵⁵⁷.

Además esa propuesta de reforma era bien recibida en el Poder Judicial, toda vez que vendría a ser un paliativo para abatir el rezago del máximo Tribunal, que aumentaba cada año. Las cuatro Salas y en especial la Tercera no tenían capacidad para resolver los nuevos asuntos que ingresaban. Lo grave, se dijo, es que no se resuelven los asuntos difíciles y esta es una tarea futura muy grave⁵⁵⁸.

La segunda iniciativa se refería a la expedición de una Ley Reglamentaria de los artículos 89 fracción XIX y 111 de la Constitución, por la cual se proponía crear la Comisión de Responsabilidades y Mejoramiento de la Administración de Justicia, que regulaba la facultad del Ejecutivo Federal para promover la destitución de todos aquellos funcionarios que no cumplieran con la ley. Para este propósito era reformado el artículo 89 fracciones XIX, sobre las facultades del Presidente de la República, y 111, párrafo final de la Constitución. En la exposición de motivos se sostenía que no era suficiente consagrar la inamovilidad judicial, pues era probable la mala conducta de los jueces, magistrados y aún ministros de la Suprema Corte. Ésta última iniciativa motivó la oposición de quienes integraban el alto Tribunal, al grado de amenazar con su renuncia⁵⁵⁹.

II.8. Reformas constitucionales en materia judicial del 14 de diciembre de 1946.

⁵⁵⁶ *Ibíd*em, 169-170.

⁵⁵⁷ *Ibíd*em, 171.

⁵⁵⁸ *Ibíd*em, 172.

⁵⁵⁹ *Ibíd*em, p. 170.

Mediante estas reformas se agregó un segundo párrafo a la fracción I del artículo 104, disponiéndose que: “En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda Instancias o contra las de tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos”⁵⁶⁰. Al comentar esta reforma Fix Zamudio y José Ramón Cossío señalan que se consagraron dos contenidos normativos que, como habremos de señalar, se han modificado constantemente desde entonces: a) los recursos de reclamación interpuestos por las autoridades en contra de las resoluciones de los órganos federales, y b) la consagración de los tribunales administrativos federales como órganos dotados de plena autonomía⁵⁶¹.

li.9. Reformas constitucionales en materia judicial del 14 de diciembre de 1951.

El 1º de noviembre de 1950 el presidente de la República Miguel Alemán Valdez, presentó una iniciativa de reforma a los artículos 73, fracción VI, base 4ª, último párrafo, 94, 97, párrafo primero, 98 y 107 de la Constitución la que, una vez aprobada por el órgano revisor de la Constitución, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1951. Mediante esa reforma se modificó la estructura de la organización judicial, al crear los Tribunales Colegiados de Circuito y la Sala Auxiliar de la Suprema Corte. En la iniciativa se expuso como justificación para crear los nuevos órganos del Poder Judicial, en que éstos habrían de conocer de manera inmediata del rezago existente en la Salas Penal, Civil y Laboral de la Corte, en amparos de revisión, que ascendían, según los datos reproducidos en la propia exposición de motivos, solo en cuanto a lo civil, a 9,549 expedientes; en lo que respecta a lo penal a 1573 expedientes, y por lo que hacía a la laboral, a 796, que daban un total de 11018 juicios de amparo pendientes de resolución. La razón de que fueran colegiados radicaba en que solo como tales podrían despachar con agilidad todos los amparos que serían de su competencia⁵⁶².

La necesidad de que los tribunales de nueva creación fueran colegiados obedeció, según la iniciativa, a que sólo como cuerpos compuestos podrían despachar en forma expedita todos los amparos que serían de su competencia; a saber: amparos directos civiles, penales y del trabajo contra sentencias definitivas de segunda instancia, por violaciones cometidas durante la secuela del procedimiento; amparos civiles y penales directos, cualesquiera que sean las violaciones alegadas, cuando se trate de sentencias definitivas contra las que no proceda recurso de

⁵⁶⁰ Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, número 49, tomo CLIX, 30 de diciembre de 1946, pp. 1-2.

⁵⁶¹ Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío, *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*, op.cit., p. 156.

⁵⁶² Tribunales Colegiados de Circuito, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003, pp. 15-16.

apelación, y los penales y del trabajo en revisión, además de los administrativos, siempre que la autoridad responsable fuere del orden local⁵⁶³.

La exposición de motivos explicaba con amplitud las competencias que asumirían los tribunales colegiados, agrupándolas en amparos directos y en amparos en revisión. Así, señalaba que respecto del amparo directo en materia civil, penal y del trabajo debe corresponder tanto a la Suprema Corte de Justicia como a los tribunales colegiados de circuito. Serían del conocimiento del más alto tribunal del país, cuando se interponga contra sentencias definitivas o laudos por violaciones cometidas en ellos; pero, en cambio, correspondería su resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando promovidos también contra sentencias definitivas, se trate de violaciones substanciales cometidas durante la secuela del procedimiento. Se han segregado, además, de la actual competencia de la Suprema Corte de Justicia las sentencias civiles y penales que son inapelables, cualesquiera que sean las violaciones alegadas, pues si las leyes que rigen esos actos jurídicos no han considerado indispensable su revisión por tribunales superiores, con mucha mayor razón no debe la Corte controlar su legalidad⁵⁶⁴.

El otro grupo de asuntos que conocerían los tribunales colegiados serían los relativos al trámite y resolución de los recursos de revisión en los procedimientos de amparo, sobre los que no conocería, en lo subsecuente la Suprema Corte, quedando restringido el ámbito de competencia de ésta, para conocer exclusivamente en los casos siguientes: recursos interpuestos contra resoluciones emitidas en amparos indirectos cuando se reclame la constitucionalidad de una ley; cuando la autoridad responsable en materia administrativa sea federal y cuando se reclame, en materia penal, únicamente la violación del artículo 22 de la Constitución⁵⁶⁵.

Desde el establecimiento de los tribunales colegiados de Circuito se cuidó el aspecto relativo a la firmeza que adquirirían sus decisiones, toda vez que la fracción IX del artículo 107 de la iniciativa determinaba que las resoluciones que en materia de amparo pronunciaran los Tribunales Colegiados de Circuito no deben admitir recurso alguno, a menos que decidieran sobre la constitucionalidad de una ley o se estableciera la interpretación directa de un precepto de la Constitución, caso en el que serían recurribles ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales sin extenderse a las derivadas de leyes secundarias. La misma fracción IX del artículo 107 que se analiza, dispone que no sería revisable la sentencia del Tribunal Colegiado de Circuito, cuando su resolución la funde en la jurisprudencia que hubiesen establecido las Salas o la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, acerca de la constitucionalidad de una ley o de la interpretación directa de un precepto de la Constitución⁵⁶⁶.

⁵⁶³ Cfr. Lucio Cabrear Acedo, *El Constituyente de 1917 y el Poder Judicial de la Federación una Visión del Siglo XX*, op.cit., pp. 195-196.

⁵⁶⁴ Cfr. *Ibíd.*, p. 196.

⁵⁶⁵ Cfr. *Ibíd.*, pp. 196-197.

⁵⁶⁶ Cfr. p. 198.

La fracción X del artículo 107 que se reformó proponía que los actos reclamados podrían ser objeto de la suspensión en los caso y mediante las condiciones y garantías que determinara la ley, para lo cual se tomaría en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de la reparación de los daños y perjuicios que sufriera el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público⁵⁶⁷.

Con el ánimo de uniformar los criterios sustentados por los distintos Tribunales Colegiados, o por las Salas de la Suprema Corte, se propuso una reforma a la fracción XIII del artículo 107, en la misma iniciativa remitida por el presidente Alemán Valdez, para resolver ese problema, estableciéndose que “los casos en que los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia, sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo, materia de sus competencia, se establecería el procedimiento para que la Suprema Corte en Pleno, resolviera emitiendo jurisprudencia obligatoria determinando del criterio que debía prevalecer”⁵⁶⁸.

Como consecuencia de la reforma constitucional de 1951 fue necesario adecuar la legislación ordinaria, y fundamentalmente la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución, o mejor conocida como Ley de Amparo, con el fin de propiciar una más recta y expedita administración de justicia, mediante la redistribución de las competencias en materia de amparo entre los órganos del Poder Judicial Federal.

La redistribución de competencias y la intervención en materia de amparo por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito, obligaron a reestructurar el sistema de recursos e introducir reformas a los preceptos relativos a los impedimentos que, para intervenir en algún asunto, pudieran tener los titulares de los órganos jurisdiccionales federales. Así en el texto de la Ley de Amparo se diseñó el modelo de distribución de competencias, entre los distintos órganos del Poder Judicial, de la forma siguiente: a) La Suprema Corte de Justicia conocería, en única instancia, de los juicios de amparo contra sentencias definitivas, civiles o penales o laudos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, por violaciones cometidas en ellas, siempre que no se trate de sentencias en materia civil o penal que sean inapelables de acuerdo con sus Estatuto procesal; b) Los Tribunales Colegiados de Circuito conocerían de los amparos directos contra sentencias definitivas civiles o penales o laudos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, por violaciones cometidas durante la secuela del procedimiento, en cuanto a sentencias emitidas en materia civil o penal contra las que procedan recursos de apelación, cualesquiera que sean las violaciones alegadas, y c) Los juzgados de distrito de la república conocerían de amparos contra actos de juicios, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas a él, contra leyes, y, además, contra actos de autoridades administrativas⁵⁶⁹.

⁵⁶⁷ Ídem.

⁵⁶⁸ Ídem.

⁵⁶⁹ La Descentralización de la Impartición de Justicia Federal, serie El Poder Judicial Contemporáneo número 4, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007, pp. 53-54.

Asimismo, se reformó la Ley de Amparo en sus artículos 194, 195 y 195 bis, para actualizar las reglas sobre la formación, interrupción y obligatoriedad de la jurisprudencia, incluyendo el nuevo supuesto de creación de la jurisprudencia por unificación de criterios, como competencia exclusiva del Pleno del más alto tribunal del país, y que tendría como objetivo fijar la jurisprudencia sin afectar situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias contradictorias cuando fueron dictadas. Otro aspecto de la reforma a la Ley de Amparo fue el relativo a los artículos 76 y 79 para ampliar los supuestos para suplir la deficiencia de la queja⁵⁷⁰.

Asimismo, en los asuntos que eran competentes originalmente los Tribunales Colegiados de Circuito, si surgía alguna cuestión de constitucionalidad que debía resolverse por parte de la Suprema Corte, ésta decidiría lo relativo a su competencia, remitiendo los autos a los Tribunales Colegiados, para que estos, en su caso, resolvieran la cuestión relativa a la violación de leyes ordinarias. Se trataba de que la Suprema Corte decidiera solo cuestiones de constitucionalidad y ya no de legalidad. E incluso si el más alto tribunal ya había resuelto sobre la constitucionalidad debía reenviar los asuntos a los Colegiados para que éstos resolvieran acatando el criterio sustentado originalmente por la Corte y decidieran, asimismo, lo relativo a las violaciones de las leyes ordinarias. También, con la finalidad de evitar el abuso en la promoción del amparo, se emitieron disposiciones relativas a la responsabilidad de las partes, entre las que destacan las sanciones a los quejosos que interpusieran recursos reclamando la inconstitucionalidad de una ley o la supuesta interpretación de un precepto del texto fundamental, para dar competencia a la Suprema Corte sobre materias que constitucionalmente no le correspondía⁵⁷¹.

Para complementar la reforma constitucional y legal de 1951, se publicó un Reglamento de Retiro de los ministros de la Suprema Corte, en términos del cual debían jubilarse a los setenta años o por padecer una incapacidad física o mental permanente. Pero podían retirarse voluntariamente después de quince años de labor. O bien, si habían desempeñado un cargo en el Gobierno Federal por diez años y tenían cinco años en la Corte, además de tener setenta años, también podrían jubilarse. El senador Antonio Taracena, citado por Lucio Cabrera⁵⁷², elogió tanto la creación de los tribunales colegiados y de manera especial el Reglamento de Retiro citado, porque muchos ministros podrían jubilarse y el máximo tribunal podría ser renovado.

Con fecha 16 de diciembre de 1957 el Presidente de la República presentó ante el Congreso de la Unión una reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para que el conocimiento de los recursos de revisión en los juicios de amparo, al impugnarse una ley por estimarla inconstitucional o cuando se trata de los casos a que se refieren las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, correspondiera en lo sucesivo al Pleno de la Suprema Corte.

⁵⁷⁰ *Ibíd*em, p. 55.

⁵⁷¹ *Ibíd*em, pp. 56-57.

⁵⁷² Cfr. Lucio Cabrear Acedo, *El Constituyente de 1917 y el Poder Judicial de la Federación una Visión del Siglo XX*, op.cit., p. 205.

Correlacionada con esta iniciativa se propuso modificar los diversos preceptos de la Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal. Así, el 20 de diciembre de 1957 el Senado, en relación con la iniciativa señalada del Ejecutivo, que pretendía reformar los artículos 90, 91, 92 y 93 de la Ley Orgánica del Artículo 103 y 107 de la Constitución, a fin de que ésta concordara con las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, determinó reformar los artículos citados recientemente y, finalmente, con fecha 31 de diciembre de 1957 se modificó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, lo que permitió que el Pleno de la Corte conociera de los amparos contra la inconstitucionalidad de las leyes, competencia que anteriormente tenían las Salas⁵⁷³.

li.10. Reformas constitucionales en materia judicial del 2 de noviembre de 1962.

El 30 de octubre de 1962 se aprobó una adición a la fracción II del artículo 107 de la Constitución, publicada en día 2 de noviembre de ese mismo año, para establecer que en los juicios de amparo en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal o a los ejidatarios y comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria; y no procederán el desistimiento, el sobreseimiento por inactividad, ni la caducidad de la instancia, cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal⁵⁷⁴.

En concordancia con la citada reforma constitucional, con fecha 17 de noviembre de 1962 el titular del Poder Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reformas a diversas disposiciones de la Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, en cuya exposición de motivos se contenían las siguientes ideas básicas: 1. Democratizar el juicio de amparo haciéndolo un recurso al nivel de las posibilidades de los núcleos de población ejidal o comunal y de los ejidatarios y comuneros en lo particular; 2. La estructuración del amparo en materia agraria, no como una simple forma de suplir la queja, sino como un nuevo procedimiento en el que, conservándose lo esencial del juicio de amparo, se establezcan reglas especiales sobre personalidad, términos para la interposición de la demanda, la revisión y la queja, se simplifica la demanda, se obliga a las autoridades responsables a precisar los actos que realmente hayan ejecutado o traten de ejecutar, y se da al juez la posibilidad de allegar al juicio las pruebas necesarias para que pueda conocer, con exactitud, tanto la naturaleza de los efectos de los actos reclamados como de los derechos agrarios realmente conferidos al quejoso; 3. Lograr que, a

⁵⁷³ Cfr. La Descentralización de la Impartición de Justicia Federal, serie El Poder Judicial Contemporáneo número 4, op.cit., pp. 57-61.

⁵⁷⁴ Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-1987*, op.cit., pp. 943-944; Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*, op.cit., pp. 159-160.

través del control de la constitucionalidad, se mantenga el respeto al régimen jurídico ejidal creado por la revolución mexicana⁵⁷⁵.

II.11. Reformas constitucionales en materia judicial del 25 de octubre de 1967.

En 1965 el rezago había aumentado a 18949 asuntos, de modo que era preciso buscar una nueva solución para el problema. La Suprema Corte a solicitud del Ejecutivo presentó un proyecto de iniciativa de reformas constitucionales y legales⁵⁷⁶, misma que fue remitida al poder Legislativo, quien las aprobó el 19 de junio de 1967 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967, entrando en vigor hasta el 27 de octubre de 1968⁵⁷⁷.

Mediante esa reforma se modificó la competencia de la Suprema Corte y los tribunales colegiados. A partir de la reforma, la distinción competencial entre estos dos últimos órganos se estableció primordialmente por medio de criterios de carácter patrimonial y material. La Suprema Corte conocería de asuntos de cuantía superiores a \$100,000.00 M.N., en materia civil y de \$50,000.00 M.N., en materia administrativa, así como de los relativos al derecho familiar y penales⁵⁷⁸.

Se determinó también en esas reformas que una vez que el Pleno de la Suprema Corte hubiese establecido jurisprudencia en los asuntos promovidos contra la inconstitucionalidad de una ley, los casos subsecuentes podrían remitirse a las salas para que éstas los resolvieran. Asimismo se modificaron las disposiciones relativas al amparo en contra de las resoluciones dictadas por tribunales administrativos, estableciéndose que para los efectos del amparo tales órganos serían considerados como tribunales de carácter ordinario. Se introdujo también la caducidad en la segunda instancia por inactividad procesal, con la consecuencia para el promovente del recurso de declarar firme la sentencia combatida⁵⁷⁹.

Una modificación trascendente fue la extensión de los alcances de la jurisprudencia respecto de leyes locales, de manera que se consolidó un sistema por el cual los órganos federales podían interpretar y determinar jurisprudencialmente el sentido de las disposiciones de carácter general de todo el orden jurídico mexicano. Asimismo, con el fin de no recargar la actividad del Pleno con la diversidad de asuntos federales, se estableció que esa instancia solo tendría

⁵⁷⁵ Cfr. La Descentralización de la Impartición de Justicia Federal, serie El Poder Judicial Contemporáneo número 4, op.cit., pp. 65-66.

⁵⁷⁶ La Descentralización de la Impartición de Justicia Federal, serie El Poder Judicial Contemporáneo número 4, op.cit., p. 67.

⁵⁷⁷ Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-1987*, op.cit., pp. 953-962.

⁵⁷⁸ Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*, op.cit., pp. 158..

⁵⁷⁹ Ídem.

competencia para conocer de los juicios en que la federación fuese parte, siempre que el propio Pleno considerara al asuntos de importancia trascendente para los intereses de la nación⁵⁸⁰.

Asimismo, se actualizaron los preceptos que regulaban las notificaciones para incluir las que mandaran practicar los tribunales colegiados de circuito

II.12. Reformas constitucionales en materia de amparo de 20 de marzo y de 8 de octubre de 1974.

En el año de 1974 se reformó en dos ocasiones el contenido del artículo 107 de la Constitución. La primera se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 20 de marzo, mediante la cual se agregó un párrafo a la fracción II del referido precepto constitucional, en los términos siguientes: “Podrá suplirse la deficiencia de la queja en los juicios de amparo contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución”⁵⁸¹.

El día 8 de octubre de 1974, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma a diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre los que se encontraba el artículo 107, en esta ocasión para efectos de establecer como competencia exclusiva de los tribunales colegiados de Circuito los juicios de garantía donde se reclamaran sentencias dictadas por autoridades administrativas en las cuales, según la ley respectiva, el Presidente de la República delegara la entonces jefatura del Departamento del Distrito Federal⁵⁸². La reforma al artículo 107, fracción VIII-f) párrafo segundo, textualmente se dispuso lo siguiente:

En los no previstos en los incisos anteriores, así como en los amparos promovidos contra acotos de autoridades administrativas, constituidas conforme a la fracción VI, base 1ª del artículo 73 de esta Constitución, conocerán de la revisión los Tribunales Colegiados de Circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno⁵⁸³.

II.13. Reformas constitucionales en materia de amparo publicada el 17 de febrero de 1975.

A la sesión del 19 de diciembre de 1974 de la Cámara de Senadores se presentó una iniciativa de reformas del artículo 107, fracción XIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

⁵⁸⁰ Ídem.

⁵⁸¹ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Historia Constitucional del Amparo Mexicano, Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000, p. 587; Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-1987*, op.cit., p. 967; cfr. Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*, op.cit., p. 159

⁵⁸² Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Historia Constitucional del Amparo Mexicano, op.cit., p. 703.

⁵⁸³ Ídem.

en cuya exposición de motivos se indicó que el propósito de esa iniciativa era procurar que por lo menos disminuyera, si no es que totalmente se agotara, el rezago de asuntos en que se había reclamado la inconstitucionalidad de alguna Ley y que estaban pendientes de sentencia en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entorpeciendo las finalidades de expedición de la justicia, que son fundamentales en nuestro régimen constitucional.⁵⁸⁴

La excepción que existía para que por inactividad procesal se diera término a buen número de amparos en que ha dejado de existir interés de las partes, fue una causa importante para que se mantuviera el rezago de expedientes a cargo del Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación. La experiencia demostró, según los senadores que presentaron la iniciativa, que:

Jamás se desahogaría el rezago registrado, mientras no se introdujera una medida práctica que lo agotara. Esa medida no podría ser otra que la introducir la caducidad de la instancia, suprimiendo la excepción consistente en que 'no este reclamada la inconstitucionalidad de una ley' como lo consigna la vigente fracción XIV del artículo 107 Constitucional⁵⁸⁵.

La reforma al artículo 107, fracción XIV, de 11 de febrero de 1975, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 del mismo mes, textualmente dispuso lo siguiente:

Salvo lo dispuesto en el párrafo final de la fracción II de éste artículo, se decretará el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia por inactividad del quejoso o del recurrente, respectivamente, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, en los casos y términos que señale la ley reglamentaria. La caducidad de la instancia dejará firme la sentencia recurrida⁵⁸⁶.

El sistema de caducidad de la instancia siempre ha sido muy discutible en la doctrina, toda vez que según algunos autores indican que es una modalidad de la denegación de justicia, considerando que la propia legislación establece plazos más breves para que exista el pronunciamiento de los tribunales y si éste no se da, dentro de los términos legales, no debería sancionarse a los justiciables.

II.14. Reformas constitucionales en materia judicial publicada el 6 de diciembre de 1977.

El texto constitucional se reformó en su artículo 97, con fecha 6 de diciembre de 1977, con la finalidad de suprimir la parte final del tercer párrafo, en el que se contenía la facultad de la Suprema Corte para encomendar a las personas a las que se refería el propio párrafo el conocimiento de las violaciones al voto público o algún otro delito castigado por ley federal. La parte que se modificó en su versión original de 1917, disponía:

⁵⁸⁴ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Historia Constitucional la Amparo Mexicana, op.cit., p. 705.

⁵⁸⁵ Ibídem, pp. 706-707

⁵⁸⁶ Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-1987*, op.cit., pp. 981-982.

Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar magistrados de circuito y jueces de distrito supernumerarios que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios, a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiera el Ejecutivo federal o alguna de las Cámaras de la Unión o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la violación de una garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal⁵⁸⁷.

Con base en la reforma se estableció un cuarto párrafo, que otorgaba precisamente atribuciones al Pleno para averiguar, violaciones del voto público, en los términos textuales siguientes:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros a algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgare conveniente o lo pidiera el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual⁵⁸⁸.

La intención de la reforma era resaltar la función de la Suprema Corte para conocer de la violación que se cometiera el voto público, actuando siempre que lo estimara conveniente, o a petición de alguno de los órganos del poder señalados, dentro del ámbito de una reforma política integral que había sido impulsada por Jesús Reyes Heróles en ese mismo año de 1977.

El maestro Manuel González Oropeza⁵⁸⁹, al comentar la citada reforma señala que mediante la reforma constitucional del 6 de diciembre de 1977 se separó del párrafo tercero la averiguación sobre hechos que constituyen la probable violación del voto público para quedar de manera mucho más limitada como la conocimos hasta su desaparición en el año 2007. Durante el periodo de vigencia de esa facultad la Suprema Corte obraría como juez instructor y no como órgano del ministerio público, por lo que a pesar de tratarse de averiguaciones sobre “delitos oficiales” su acción constituía un mero proceso de conocimiento por el cual no decía o sentenciaba sino que daba certidumbre a los hechos averiguados con el objeto de que la autoridad competente se pronunciara en definitiva sobre dichos hechos; de esta manera Olea y Leyva⁵⁹⁰,

⁵⁸⁷ Miguel Carbonell, et.al., *Constituciones Históricas de México*, op.cit., pp. 532-533

⁵⁸⁸ Miguel Carbonell, coordinador, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*, op.cit., tomo IV, p. 27.

⁵⁸⁹ Manuel González Oropeza, *La Extinción de la Facultad de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tratándose de violaciones al voto público. Desaparición de un Aliado en la Justicia Electoral*, en *La Función Judicial*, op.cit., p. 171

⁵⁹⁰ *Ibidem*, p. 170-175.

citado por González Oropeza, apreciaba que en las violaciones al voto público deberían ser los colegios electorales los que resolvieran en definitiva pero que tratándose de violaciones a las garantías individuales en general que repercutían en la paralización de una entidad federativa, podría corresponder al Senado de la República hacer la declaratoria de desaparición de poderes como una drástica sanción política-jurídica, sin descartar que el resultado de sus averiguaciones pudiera ser sometido a los tribunales electorales que en el futuro se establecieran.

Esta facultad se extinguió con motivo de la reforma electoral de noviembre de 2007 y el autor de estas líneas en comentarios realizados a la misma en un ensayo presentado con la finalidad de cumplir con uno de los requisitos para ser considerados en las ternas que propondría el Pleno de la Corte al Senado de la República para la designación de tres magistrados electorales en el año de 2008, consideró como afortunada la abrogación del texto que otorgaba la facultad de investigación en materia de violación del voto público al máximo tribunal del país, toda vez que era una atribución sui generis, discordante de las facultades jurisdiccionales y cuyo resultado, sin fuerza vinculatoria se presentaría a órganos políticos indeterminados. Era factible que se desatendiera o quedara sin sanción el resultado de la investigación que confirmara la violación del voto público, lo cual redundaría en una crisis institucional.

Existen varios autores, entre los que se puede ubicar a González Avelar que, antes de la existencia de los tribunales electorales, proclamaban la conveniencia de que la Suprema Corte asumiera funciones de naturaleza no jurisdiccionales o francamente políticas. Sobre este particular, señala el jurista duranguense⁵⁹¹ que las reformas constitucionales que permite suscitar la intervención de la Suprema Corte para dictaminar en relación a violaciones de derechos políticos, vienen parcialmente a colmar un vacío en la defensa de los derechos políticos de los particulares, y en el tratamiento jurídico de los conflictos a que da lugar la lucha para integrar los órganos estatales de elección popular. ¿Por qué no permitir, entonces, que la bien probada responsabilidad y competencia de la Corte Suprema participe de las inquietudes de la República y ocupe los espacios que una arrogante concepción de lo político se ha reservado para sí? Ha pesado por muchos años la idea de que la Suprema Corte debe ser solo un poder para dirimir los negocios de los particulares; es necesario que sea un poder para la nación y sus propósitos.

II.15. Reformas constitucionales en materia de amparo publicada el 6 de agosto de 1979.

Mediante reforma publicada el 6 de agosto de 1979 se reformó el artículo 107 constitucional en sus fracciones V y VI, para variar las reglas de competencia a efecto de que la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito conocieran de los amparos directos en materia penal, administrativa, civil y laboral. La fracción VI, correlativa a la anterior, dispuso que en la Ley

⁵⁹¹ Miguel González Avelar, *La Suprema Corte y la Política*, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, México, 1979, p. 159.

Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución debían establecerse los trámites y términos para los amparos indirectos⁵⁹².

Esta reforma constitucional para el investigador del Poder Judicial don Lucio Cabrera⁵⁹³ resulta de especial trascendencia, toda vez que por virtud de la misma, sería la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Amparo, las que fijaran la competencia de los órganos judiciales, sin necesidad las lentas enmiendas a la Constitución. Así, la Sala del Trabajo que había tenido competencia para resolver casi todos los amparos laborales a pesar de que habían sido creadas las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, dejó de conocer muchos casos por una reforma en el mismo año de 1979. Asimismo, por ausencia de una reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación la Sala Civil había concentrado los asuntos del orden familiar y del estado civil de las personas planteados en toda la República, lo cual retrasaba su solución en vez de que los Tribunales Colegiados de Circuito los resolvieran en lugares más cercanos. Este problema también fue resuelto con otra reforma a dicha ley. Con el tiempo se otorgaron facultades al Pleno de la Corte o del Consejo de la Judicatura para que resolviera mediante acuerdos generales la competencia de los tribunales federales, sin necesidad de la reforma legal, lo que flexibilizó aún más el sistema.

Por virtud de esa reforma constitucional de 1979, el texto de las fracciones V y VI del artículo 107 quedaron de la siguiente manera:

Artículo 107, fracción V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma se promoverá directamente ante la Suprema Corte de Justicia o ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencia que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución, en los casos siguientes: a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares; b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas dictadas por tribunales federales, administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal; c) en materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicio del orden común. En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y d) en materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado. VI. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta

⁵⁹² Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*, op.cit., pp. 159-160.

⁵⁹³ Lucio Cabrera Acevedo, *El Constituyente de 1917 y el Poder Judicial de la Federación una Visión del Siglo XX*, op.cit., p. 217.

Constitución señalará el trámite y los términos a que deberá someterse tanto la Suprema Corte de Justicia, como los Tribunales Colegiados de Circuito para dictar sus respectivas resoluciones⁵⁹⁴.

II.16. Reformas constitucionales en materia de amparo publicada el 28 de diciembre de 1982.

Con el programa de renovación moral de la sociedad el Presidente Miguel de la Madrid inicia una reforma integral en materia de responsabilidad de los servidores públicos, modificando en forma completa el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los motivos más importantes los resume el maestro José de Jesús Orozco Henríquez⁵⁹⁵, de la siguiente manera:

El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos ha sido una preocupación constante en todo sistema democrático constitucional, y una de las características esenciales de todo Estado de derecho para evitar el abuso del poder. La aspiración de los mexicanos en este sentido se ha reflejado con mayor o menor acierto, en todos y cada uno de los ordenamientos constitucionales que desde nuestra independencia nos han regido, a fin de lograr el eficaz desempeño de los deberes inherentes a sus respectivos cargos. Las reformas adoptadas de 1982 denotan una mejor técnica jurídica en su redacción, y ofrecen un tratamiento unitario, sistematizado y completo del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, si bien no afectaron la esencia del sistema anterior, que con ciertas salvedades específicamente por algunas confusiones que propiciaban era satisfactorio. Los términos del régimen de responsabilidades vigente, comparándolos con el anterior para destacar las diferencias y explicar las características de las diversas clases de responsabilidades de los servidores públicos que se pueden presentar; es decir, según tengan un carácter político, penal, administrativo o civil.

Se incluyó dentro de esa reforma integral del régimen de responsabilidad de los servidores públicos, la modificación a los artículos 94 y 97 constitucionales, relativos al Poder Judicial, para especificar que los servidores públicos adscritos al Poder Judicial de la Federación sólo podrían ser privados de sus puestos en términos del Título Cuarto de la Constitución, derogándose, en consecuencia, la disposición, hasta entonces vigente, que relacionaba la privación de los puestos de los funcionarios judiciales, con el supuesto de mala conducta y el contenido del artículo 111 constitucional⁵⁹⁶.

La reforma al artículo 94, párrafo final, quedó de la siguiente manera: “Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución”⁵⁹⁷. La reforma al primer párrafo del artículo 97, quedó así: “Los

⁵⁹⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Historia Constitucional del Amparo Mexicano*, op.cit., p. 739; Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-1987*, op.cit., pp. 997-998.

⁵⁹⁵ José de Jesús Orozco Henríquez, *Comentarios al Artículo 108*, en Miguel Carbonell, coordinador, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*, op.cit., tomo IV, p. 174.

⁵⁹⁶ Cfr. Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío, *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*, op.cit., p. 160.

⁵⁹⁷ Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-1987*, op.cit., p. 1010.

Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrán los requisitos que exija la ley y durarán cuatro años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueren reelectos o promovidos a cargos superiores, solo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución”⁵⁹⁸.

II.17. Reformas constitucionales en materia judicial publicadas el 10 de agosto de 1987.

El día 21 de abril de 1987 se presentó por parte del titular del Ejecutivo Federal ante la Cámara de Senadores una iniciativa de reformas a los artículos 73, 94, 97, 101, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵⁹⁹. La reforma propuesta es una de las más trascendentes del ámbito judicial, toda vez que a través de la misma se consolida el sistema de división de competencias entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, otorgando aquella las atribuciones exclusivamente de constitucionalidad o para conocer de asuntos trascendentes para la nación, y dejando a los Colegiados el conocimiento de todos los asuntos relativos al control de legalidad. Con esta reforma nuestro país optó por consolidar la existencia y continuidad de un tribunal constitucional en el seno del propio Poder Judicial de la Federación y se descartó la opción surgida en el continente europeo de constituir un órgano independiente de los tres poderes clásicos del Estado al que debía encomendarse la función de control de la constitucionalidad de los actos de autoridad.

De esta manera, en la parte más relevante de la exposición de motivos de la iniciativa se manifestó que había llegado el momento histórico de atribuir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la función de supremo intérprete de la Constitución y asignar a los tribunales colegiados de circuito el control total de la legalidad del país, pues con ello:

Se avanza en el fortalecimiento y vigencia del principio de división de poderes, se consagra nuestro más alto tribunal a la salvaguarda de las libertades de los individuos y de la norma fundamental, se culmina el proceso de descentralización de la función jurisdiccional federal y se acaba en definitiva con el problema del rezago en asunto de competencia de la Suprema Corte de Justicia⁶⁰⁰.

Sobre la consolidación de la Corte como Tribunal Constitucional, sin necesidad de crear otra instancia fuera de los tres poderes del Estado, se estableció con meridiana claridad en la exposición de motivos de la iniciativa que “ha sido decisión de México encomendar la defensa constitucional al Poder Judicial de la Federación, gracias al juicio de amparo, sin tener que recurrir a la creación de un órgano al cual encomendar esta trascendente tarea, distinto de los tres poderes en que se deposita el Supremo Poder de la Federación, de acuerdo al artículo 49 de la Constitución”⁶⁰¹.

⁵⁹⁸ Ídem.

⁵⁹⁹ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Historia Constitucional del Amparo Mexicano, op.cit., p. 763.

⁶⁰⁰ Ibídem, pp. 764-765.

⁶⁰¹ Ibídem, p. 766.

En otra parte de la exposición de motivos de la iniciativa se señala que el juicio de amparo satisface por sí solo las funciones que en el derecho extranjero son parcialmente atendidas por algún medio de defensa; cumple el cometido del “habeas corpus” del derecho anglosajón, del recurso de “exceso de poder” francés, de los diversos “writs” norteamericanos, de los recursos de “inconstitucionalidad de leyes” y de “casación” que se contienen en las legislaciones de otros países y es, en consecuencia, el más perfecto medio de control de la constitucionalidad y la legalidad, por ello se incorporó a diversas convenciones internacionales, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre suscrita en Bogotá en 1947, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, proclamada en París el 10 de diciembre de 1948, y la Convención Europea de Salvaguardia de los Derechos del Hombre, firmada en Roma el 4 de noviembre de 1950⁶⁰².

La iniciativa, en síntesis, propuso que la Suprema Corte de Justicia se dedicara fundamentalmente a interpretar en definitiva la Constitución como debe corresponder al más alto tribunal del país, por ser la función más destacada, de las que, con respecto al principio de división de poderes, dan configuración al Poder Judicial. En lo subsecuente, debía ser la trascendencia política que deriva de la atribución de fijar en definitiva el alcance de los textos constitucionales, lo que debe orientar el criterio para determinar la esfera de competencia del máximo tribunal, pues la observancia y respeto de la Constitución atañe al interés superior de la nación. La custodia de la supremacía de la Norma Fundamental y de su estricto cumplimiento es función que sirve para limitar la actuación de los poderes activos y para mantener la estabilidad del régimen político del país, por lo que fundamentalmente debe corresponder a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por otra parte, los tribunales colegiados de circuito, en términos de la propuesta de reforma, debían conocer de todos los problemas de legalidad, sin distingo de cuantía, penalidad o características especiales de las cuestiones judiciales involucradas, pues ello no varía la esencia de los problemas jurídicos planteados, ya que los órganos del Poder Judicial pronuncian sus sentencias respecto de las cuestiones jurídicas que las partes someten a su jurisdicción, y no respecto del interés económico del negocio, duración de la pena o características especiales en otras ramas⁶⁰³.

Por lo que respecta a la propuesta de descentralizar la función del Poder Judicial de la Federación, la iniciativa concluía que “el control de constitucionalidad, que atañe al todo social, quedará sujeta básicamente al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con sede en el Distrito Federal, y el control de legalidad se atribuirá a los tribunales colegiados de circuito, que tienen su sede en los lugares que son cabecera de los propios circuitos, diseminados en todo el territorio nacional, con lo cual se culmina el proceso de descentralización de la justicia federal y se acerca la justicia al pueblo”⁶⁰⁴. Finalmente, con la iniciativa se pretendía eliminar, en

⁶⁰² *Ibíd*em, p. 767.

⁶⁰³ *Ibíd*em, pp. 768-769.

⁶⁰⁴ *Ibíd*em, p. 769.

definitiva, el problema del rezago de asuntos de la competencia de la Suprema Corte, pues el cumplimiento de las normas constitucionales se presenta normalmente en forma espontánea, por lo que sólo conocerá de casos de excepción en que se cuestiona la violación de un precepto constitucional o se requiere fijar su interpretación en definitiva⁶⁰⁵.

La reforma al artículo 94 constitucional otorgó atribuciones a la Suprema Corte para fijar el número, la división en circuitos, la jurisdicción territorial y la especialización por materia de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito. Asimismo, confirió atribuciones al Pleno de la Corte para emitir acuerdos generales con el fin de regular los asuntos que debieran conocer el propio Pleno y las Salas del máximo tribunal del país⁶⁰⁶. Fix Zamudio en un estudio que realiza al momento en que se está discutiendo la reforma constitucional de 1987 señala como acertado el contenido de esa reforma, considerando que se apoya en la evolución que se observa desde 1951, de restringir la competencia de la Corte, especialmente en materia de amparo, y dotarle de facultades discrecionales que flexibiliza la distribución de cargas de trabajo de los diversos órganos jurisdiccionales federales⁶⁰⁷.

Por lo que respecta a la reforma del artículo 97, consistió en una variación de su primer párrafo, para ampliar a seis años el periodo de funciones de los jueces y magistrados, lo que significó el aumento de dos años con relación al periodo de cuatro años previsto con anterioridad⁶⁰⁸. Consideramos acertada esta modificación por contribuir a fortalecer la estabilidad en el cargo de los servidores públicos titulares de los principales órganos jurisdiccionales federales que ha contribuido, sin duda, en la profundización de la independencia de los magistrados y jueces.

El artículo 101 fue motivo también de reforma, para establecer la prohibición a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, a los magistrados de circuito, a los jueces de distrito, y a los respectivos secretarios, para aceptar o desempeñar cualquier empleo o encargo de la federación, de los estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia⁶⁰⁹. Esta reforma, sin duda contribuye a profesionalizar la actividad jurisdiccional y permite una mayor independencia de los juzgadores, respecto de cualquier ente público o privado, redundado en una administración de

⁶⁰⁵ *Ibíd.*, p. 770.

⁶⁰⁶ Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*, op.cit., p. 180.

⁶⁰⁷ Cfr. Héctor Fix Zamudio, *La Suprema Corte de Justicia como Tribunal Constitucional*, en *Las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano (La Reforma Judicial 1986-1987)*, Editorial Porrúa, 1987, pp. 345-390.

⁶⁰⁸ Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*, op.cit., p. 160.

⁶⁰⁹ Santiago Barajas Montes de Oca, *Comentarios al artículo 101 de la Constitución*, en Miguel Carbonell, coordinador, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*, op.cit., tomo IV, p. 79.

justicia de calidad, impartida con criterios exclusivamente jurídicos y dejando de lado las presiones o intereses de grupos o sectores.

A fin distribuir la facultad para dirimir los conflictos competenciales entre los tribunales de la federación, entre éstos y los de los estados, entre los un Estado y los de otro, se reformó el artículo 106 Constitucional, suprimiéndose así una atribución que, desde el texto original de 1917, tenía conferida la Suprema Corte de Justicia. La última modificación se realizó en el texto del artículo 107 de la Constitución con la finalidad de delimitar las competencias entre la Suprema Corte y los tribunales colegiados, para que en lo subsecuente la Suprema Corte conociera solo de los amparos en revisión promovidos contra resoluciones dictadas en amparo directo o indirecto, siempre que se combatiera un ley, una constitución local, un tratado internacional o un reglamento dictado por autoridad ejecutiva. Esta reforma otorgó atribuciones a los tribunales colegiados de circuito para conocer, en amparos directos o en revisión, del resto de las resoluciones en las que no se impugnaran de modo directo normas de carácter general⁶¹⁰.

La reforma de 1987 fue motivo de elogios por parte de la doctrina, hemos señalado las expresiones del Doctor Fix Zamudio con respecto a la misma. En el mismo sentido aprobatorio del contenido de las adecuaciones constitucionales se pronunció el ilustre jurista don Ignacio Burgoa Orihuela, quien habiendo realizado un estudio histórico sobre la forma de delimitar la competencia del máximo tribunal del país, señaló que desde 1951 el senador Brenda Torres había propuesto la delimitación de una esfera competencial entre la Corte y los tribunales colegiados de Circuito, con base en la naturaleza de la materia de los asuntos a resolver, si estos implicaban aspectos de constitucionalidad debían asignarse al máximo órgano del Poder Judicial y si la cuestión involucraba solo aspectos de legalidad debían ser resueltos por los Tribunales Colegiados. El maestro Burgoa, señala que ese sistema lo retomó la iniciativa presentada por el Presidente Miguel de la Madrid en abril de 1987 ante el Senado de la República, para que a partir de la vigencia de las reformas al artículo 107 de la ley fundamental del país, la Suprema Corte se convertirá en un auténtico tribunal constitucional dentro de la estructura jurídica de nuestro juicio de amparo, en la que los tribunales colegiados de circuito asumirán el carácter exclusivo de “órganos judiciales federales de control de la legalidad”, cuya importancia y trascendencia son tan innegables que nos hemos permitido sugerir que se les eleve a la condición de lo que jurisdiccionalmente son: verdaderas salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶¹¹.

Como complemento a la reforma de 1987 hasta aquí señalada, el presidente Miguel de la Madrid impulsó en el mismo año otra reforma para otorgar mayores facultades a la Suprema Corte como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación, por ejemplo,

⁶¹⁰ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Historia Constitucional del Amparo Mexicano*, op.cit., pp. 847-848.

⁶¹¹ Ignacio Burgoa Orihuela, *El Control de la Constitucionalidad y el de Legalidad*, en *Las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano (La Reforma Judicial 1986-1987)*, op.cit., pp. 391-424.

para la creación de tribunales y juzgados, lo que, según Héctor Fix Fierro, permitió acelerar el proceso de crecimiento de la institución y lograr una mayor especialización técnica de las funciones de gobierno y administración que serían transferidas después en 1995 al Consejo de la Judicatura Federal⁶¹².

Un cambio trascendente que incorporó la reforma de 1987, del que también da cuenta Fix Fierro, consistió en el establecimiento, en la Constitución Federal, de *bases constitucionales expresas para los tribunales locales y garantías judiciales para sus integrantes*. En efecto, en el artículo 116, fracción III, de la Constitución se señaló que las constituciones y leyes locales garantizarían la independencia de jueces y magistrados en el ejercicio de sus funciones y que también fijarían “las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los estados”. Esta última disposición sentaba, pues, las bases para el establecimiento de la *carrera judicial*. Motivados por ello, los estados de Sinaloa y Coahuila, crearon al año siguiente los primeros consejos de la judicatura que hubo en el país, por entender que “este órgano viene a ser el único instrumento jurídico que garantiza la independencia de los jueces y magistrados en el ejercicio de sus funciones”⁶¹³.

Otra modificación importante en el ámbito judicial en el año de 1987 fue la relativa a la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. No obstante éste órgano naufragó pronto, por lo limitado de sus atribuciones y porque le tocó actuar por primera vez durante un proceso electoral sumamente agitado y polémico el de 1988, su creación implicó un reconocimiento de las insuficiencias del sistema de calificación electoral vigente y el primer paso efectivo en la judicialización de la materia político-electoral, a lo que ésta se había resistido por más de cien años. La semilla plantada en ese entonces fructificaría, en menos de una década en una genuina jurisdicción electoral federal, competente no solo para resolver cuestiones de legalidad sino también de constitucionalidad en la materia, con un alto grado de imparcialidad y eficacia reconocidas por todos los actores políticos⁶¹⁴.

II.18. Reformas orgánicas del Poder Judicial de la Federación, con base en la nueva Ley Orgánica de 5 de enero de 1988.

En el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1988 se publicó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que abrogaba la Ley emitida en 1935. La emisión de esa ley tuvo como objetivo central desarrollar los principios competenciales contenidos en la reforma constitucional

⁶¹² Héctor Fix Fierro, *La Reforma en México: Entre la Eficacia Autoritaria y la Incertidumbre Democrática*, publicado en el libro *En Busca de una Justicia Distinta (Experiencias de Reforma en América Latina)*, 2ª edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004, p. 258.

⁶¹³ *Ibidem*, pp. 258-259.

⁶¹⁴ *Ibidem*, p. 260.

de 1987. Los aspectos más relevantes de la nueva Ley podríamos resumirlos, con relación a las competencias esenciales de cada uno de los órganos judiciales, en términos de los párrafos siguientes:

En primer término reproduciendo el texto constitucional señalaba que el Poder Judicial de la Federación se constituía de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, el jurado popular.

La Suprema Corte se integraba de 21 ministros y hasta 5 supernumerarios y funcionaba en pleno o en salas. En esa Ley se reconoció al Pleno la facultad de conocer del recurso de revisión en amparo indirecto en el que se impugnara como inconstitucional una norma de carácter general. Conocía también del recurso de revisión en amparo directo cuando la sentencia decidiera sobre la constitucionalidad de una ley o de un tratado internacional.

Dentro de la competencia de las Salas, se reconoció a éstas las atribuciones para decidir los asuntos en que se controvirtiera la constitucionalidad de reglamentos federales o locales, y podía ejercitar la facultad de atracción para conocer de amparos directos o en revisión. Además el Pleno podía dictar acuerdos generales sobre la competencia de las salas de la Corte y en caso necesario integrar una sala auxiliar.

Los tribunales colegiados de circuito solo conocerían de asuntos sobre la constitucionalidad de reglamentos autónomos y municipales, de las materias de legalidad y de actos concretos de autoridad. La ley especificó que el Pleno de la Corte dividiría la República en los circuitos que estimare convenientes, señalándose los distritos judiciales.

Los jurados populares resolverían por medio de un veredicto, las cuestiones que se les sometieran a su jurisdicción por los jueces de distrito y de los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad de la nación.

CAPÍTULO TERCERO
INTENTO DE ASIGNAR A UN ÓRGANO AUTÓNOMO LAS FUNCIONES DE
ADMINISTRACIÓN Y GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL y EL RÁPIDO RETORNO AL
RÉGIMEN ANTERIOR

III.1. La Reforma Judicial Integral del Poder Judicial de la Federación de 1994.

Desde principios de 1988 un grupo numeroso de juristas líderes de las diversas ramas del derecho⁶¹⁵, a petición de don Enrique González Pedrero, entonces Director General del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional y bajo la exitosa coordinación del Dr. Eduardo Andrade Sánchez, comenzaron a realizar el Plan de Gobierno en materia de seguridad y justicia de Carlos Salinas de Gortari. El Dr. Andrade Sánchez me dispuso su confianza y me permitió participar en el órgano central compuesto de los coordinadores de diversos grupos de trabajo que sesionaba diariamente de las 18:00 horas hasta las primeras horas del día siguiente, intensificándose sus labores entre los meses de marzo a septiembre. Entre ese destacado grupo de juristas participaban con mayor entusiasmo: Doña Clementina Gil de Lester, ministro Juan Moisés Calleja, Dr. Sergio García Ramírez, Dr. José Ovalle Favela, Dr. Cipriano Gómez Lara, Magistrado José Luis Caballero, Dr. Jorge Reyes Tallabas, Dr. Alejandro Gertz Manero, Dr. Alejandro Manterola, Dr. Fernando Serrano Migallón, Dr. Luis Rodríguez Manzanera, Dr. Luis Molina Piñeiro, Lic. Jorge Moreno Collado, Lic. Pedro Solís Cámara, Lic. Rafael Domínguez Morfín, y el ilustrísimo maestro Erick Suzán Reed.

Gracias al esfuerzo realizado por ese grupo de trabajo se concretó una propuesta de reforma integral del Poder Judicial que incluía todos y cada uno de los puntos de la reforma de diciembre de 1994, pero aquella era mucho más amplia y ambiciosa pues además de considerar la creación del Consejo de la Judicatura Federal, la consolidación de la Suprema Corte de Justicia como un tribunal constitucional, la reglamentación del artículo 105 constitucional, la incorporación de otros supuestos para la procedencia de la controversia constitucional y de la nueva acción genérica de constitucionalidad, proponía además:

⁶¹⁵ Los juristas se agruparon de la siguiente manera: un grupo de 24 de los más destacados constituía un órgano central reunidos de manera permanente sesionaba todos los días durante un plazo aproximado de seis meses de las 18:00 horas hasta las primeras horas del día siguiente; cada miembro de ese órgano central coordinaba a su vez grupos de trabajo con los que se reunían los fines de semana y la mayor parte de los días hábiles a la hora del desayuno para trabajar propuestas que se llevaban al órgano central, donde eran aprobadas, modificadas o rechazadas. El grupo total de profesionistas del derecho involucrados en el proyecto llegó a ser de 400 aproximadamente.

1. Incorporar la función del ministerio público al Poder Judicial dependiendo del Consejo de la Judicatura;
2. Posibilitar la carrera del ministerio público, y permitir que los funcionarios de esa institución accedieran a la función jurisdiccional, en las mismas condiciones que los funcionarios judiciales;
3. Presupuesto fijo para el Poder Judicial;
4. Reparación de daños por error judicial o por funcionamiento anormal en el servicio de administración de justicia;
5. Prohibición para que los familiares hasta el cuarto grado de los ministros, magistrados y jueces laboraran en cualquier ámbito del Poder Judicial, a efecto de evitar “oligarquías” o “nepotismo”;
6. La unidad de jurisdicción, incorporando al Poder Judicial los tribunales laborales, administrativos, agrarios y electorales;
7. La creación del Tribunal de Casación para que la Corte sólo viera aspectos de control de constitucionalidad y el de Casación uniformara la jurisprudencia de los tribunales colegiados, resolviera los conflictos de competencia entre los diversos órganos jurisdiccionales y resolviera en revisión, por excepción, mediante un procedimiento parecido al *certiorari* los asuntos que estimara de importancia y trascendencia para la nación, sin que involucraran cuestiones constitucionales, pues en esos casos se surtiría la competencia de la Corte;
8. Consejo de la Judicatura con independencia de los tres poderes del Estado y muy especialmente de la Suprema Corte, y desde luego, con funciones de administración respecto de todos los órganos del Poder Judicial, sin exclusión del máximo tribunal del país, y
9. La extinción en determinadas materias de la “formula Otero”, vigente todavía en el juicio de amparo⁶¹⁶.

⁶¹⁶ Conclusiones para la Elaboración del Plan de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, presentadas por el grupo de trabajo coordinado por Eduardo Andrade Sánchez ante Don Enrique González Pedrero, Director General del IEPES del PRI, documento inédito del cual conservo una copia por haber formado parte del grupo de trabajo.

Cabe señalar que la mayoría de las propuestas fueron recogidas de la doctrina mexicana y extranjera, pero sin duda influyó en todos y cada uno de los integrantes del grupo, para arribar a las conclusiones presentadas para el Plan de Gobierno, desde la perspectiva teórica, los estudios realizados por el Doctor Héctor Fix Zamudio que fueron planteados, recordados y reproducidos en las numerosas sesiones, muy puntualmente, por los extraordinarios juristas don José Ovalle Favela y Erick Suzán Reed, y desde la práctica, influyó, desde luego, la percepción derivada de la experiencia de todos los integrantes del grupo en el sentido de que la Suprema Corte había concentrado un poder ilimitado con el ejercicio de las funciones administrativas y de gobierno del Poder Judicial Federal, sin sujeción a ninguna regla⁶¹⁷. Sobre el particular se insistía en la inconveniencia de que persistiera el sistema de nombramiento de jueces y magistrados por parte del Pleno de la Corte, sin control, a través del cual los ministros tenían un turno para proponer a la persona que ocuparía la vacante respectiva, y su propuesta se convertía en un nombramiento automático, debido a que los demás ministros como integrantes del Pleno la aceptaban sin objeción, a efecto de que sus nominaciones también fueran aprobada sin observaciones, cuando les correspondía proponer, según el turno. Esto generó un sistema de autocomplacencia, donde los ministros por necesidad protegían a sus recomendados, generándose una especie de “clientelismo”⁶¹⁸, donde se dispensaban irregularidades de los juzgadores federales, y sólo en los casos muy graves eran sancionados, pero tan solo con la destitución, sin fincarles las responsabilidades penales o civiles que procedían, para tratar de conservar la apariencia de una institución incorruptible.

Sin embargo, la ambiciosa propuesta de reforma del Poder Judicial naufragó en 1988 y durante el sexenio de Salinas de Gortari, por falta de voluntad política del titular del Ejecutivo, y por el cambio radical de expectativas de las personas que coordinaban el trabajo, toda vez que se esperaba que Don Enrique González Pedrero fuera designado Secretario de Gobernación y el Dr. Eduardo Andrade Sánchez titular de alguna de las Procuradurías, pero no fue así, y de los

⁶¹⁷ La propia Suprema Corte ha reconocido los vicios que generó el sistema anterior, vigente hasta antes de 1994, y matizando un poco la situación avala lo dicho por Lucio Acevedo, en el sentido de que *el crecimiento de los tribunales federales hacía imposible que los ministros de la Suprema Corte supervisaran y designaran adecuadamente a los jueces y magistrados, y vigilaran el desempeño, agilidad, prontitud y calidad de las delicadas funciones judiciales*, sobre el particular véase Lucio Cabrera Acevedo, *El Constituyente de 1917 y El Poder Judicial de la Federación. Una Visión del Siglo XX*, op.cit., p.255.

⁶¹⁸ La existencia de este sistema “clientelar” que se percibía a leguas y que se evidenció en las reuniones de los especialistas en distintas ramas del derecho en 1988, encargados de elaborar el Plan de Gobierno bajo la coordinación general de Eduardo Andrade Sánchez, fue reconocida públicamente, mucho tiempo después, por parte de el ex-ministro de la Suprema Corte don Jorge Carpizo, quién manifiesta que durante su ejercicio en el más alto cargo en el Poder Judicial se opuso a la práctica que también identifica como “clientelar”, derivada de la designación de los juzgadores federales por parte del Pleno de la Corte, siguiendo un turno para que los ministros presentaran las propuestas de designación, véase Jorge Carpizo Mac Gregor, *Reformas Constitucionales al Poder Judicial Federal y a la Jurisdicción Constitucional, del 31 de diciembre de 1994*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie año XXVIII, número 83, mayo-agosto de 1995, pp. 819- 820.

integrantes del grupo, los únicos que alcanzaron a ocupar un cargo distinto al que venían desempeñando fueron: Doña Clementina Gil de Lester que de magistrada presidenta del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal pasó a desempeñar el cargo de Ministra de la Suprema Corte y Jorge Moreno Collado que de un cargo en el gobierno de Veracruz, fue designado Director General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación. Esa circunstancia impidió que el grupo de trabajo permaneciera unido en torno al proyecto de reformas propuestas y éstas quedaran en el olvido.

En 1994 nuevamente el Partido Revolucionario Institucional, por conducto del Frente Nacional de Organizaciones y Ciudadanos, convocó a distintos Foros para integrar la Propuesta de Gobierno del presidente electo Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León. El Dr. José Ovalle Favela fue invitado a presentar una ponencia en el foro denominado la “Reforma del Poder Judicial” que sería presidido por dos ex procuradores generales de la República el Dr. Sergio García Ramírez y don Pedro Ojeda Paullada. La apretada agenda de trabajo del ilustre procesalista don José Ovalle, en aquel entonces Subprocurador del Consumidor, le impidió participar en el Foro, pero dispensándome su confianza y amistad logró que el suscrito asistiera a ese singular evento y presentara una ponencia. En principio con gran escepticismo prepare una propuesta, tomando como base tanto la comunicación presentada por el Doctor Ovalle Favela en el Foro Nacional sobre la Reforma del Poder Judicial, celebrado el 16 de junio de 1994 en Toluca, Estado de México, organizado por la Academia Mexicana de Derecho Procesal, como la propuesta de reforma integral del Poder Judicial que se había preparado para el sexenio anterior, por parte del distinguido grupo de profesionistas coordinado por el Dr. Andrade Sánchez.

Así, en la referida mesa sobre “Reforma del Poder Judicial”, disertamos la Dra. María del Pilar Hernández Martínez, el senador Víctor Manuel Tinoco Rubí, el juez Emiliano Hernández Gaona y el autor de estas líneas, presidieron la mesa los ex procuradores mencionados, así como Mariano Palacios Alcocer, Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del Frente Nacional de Organizaciones y Ciudadanos, quién también tuvo la representación de don Ignacio Pichardo Pagaza, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional⁶¹⁹.

La aspiración de ver un Poder Judicial Federal libre de los excesos y corruptelas a los que les habían sometido sus propios integrantes, motivaron nuestra propuesta⁶²⁰, que en esencia incorporaba los siguientes puntos:

1. El rescate de la independencia de los juzgadores, tanto externa respecto de los demás poderes públicos, como interna con respecto a los órganos judiciales de mayor jerarquía,

⁶¹⁹ Cfr. Propuestas de Gobierno 1994-2000, Partido Revolucionario Institucional, FNOC, México, 1994, 185 páginas.

⁶²⁰ José de la Luz López Pescador, *Reformas del Poder Judicial*, en Propuestas de Gobierno 1994-2000, op.cit., pp. 155-165.

solicitando que los ministros dejaran de lado sus intereses personales para hacer viable la transformación que en esos momentos demandaba el Poder Judicial;

2. La unidad de jurisdicción como una de las condiciones para fortalecer la independencia de los juzgadores, integrando al Poder Judicial todos los tribunales, con independencia de la especialidad de su materia;

3. La especialización de la jurisdicción constitucional, con base en la adición del artículo 105 de la Constitución y la reglamentación del mismo;

4. El autogobierno del Poder Judicial de la Federación por medio de un órgano de integración plural que podría denominarse Consejo de la Judicatura, integrado por representantes del Poder Judicial, como por abogados de prestigio en el ejercicio independiente de la profesión y por académicos especialistas en temas de la judicatura con quince años de experiencia. Se proponía que los representantes de estos últimos sectores pudieran ser designados por el Congreso de la Unión⁶²¹;

5. Encomendar al Consejo de la Judicatura hacer efectiva la carrera judicial, implementando un sistema de capacitación y designación objetivo de funcionarios judiciales; lograr la independencia presupuestal, estableciendo un porcentaje fijo del producto interno bruto como asignación predeterminada para el ramo de administración de justicia, misma que debía ser ejercida por el Consejo de la Judicatura; un régimen imparcial de responsabilidades de los servidores del Poder Judicial, y

6. La desincorporación del Ministerio Público de la Procuraduría General de la República.

Los ilustres juristas que presidieron la mesa Sergio García Ramírez y Pedro Ojeda Paullada, sin darnos derecho a réplica, reprobaron nuestra propuesta, señalando que era muy riesgoso incorporar de manera extra lógica instituciones a nuestro sistema de justicia, por el simple hecho de ser funcionales en países culturalmente muy distantes del nuestro; don Pedro Ojeda que había sido incluso Secretario del Trabajo defendió la autonomía que debían guardar, atendiendo a la materia o especialidad, los tribunales laborales, incluso respecto del propio Poder Judicial de la Federación.

Sin embargo, Mariano Palacios Alcocer hizo suya en forma íntegra nuestra propuesta de reforma al Poder Judicial y la comentó con don Ignacio Pichardo Pagaza, quien la presentó sin objeciones al presidente electo Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, y la incluyó en la publicación de las propuestas de gobierno 1994-2000, que presentó en el mes de agosto de 1994, en la planta baja de las oficinas centrales del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, en las calle de Insurgentes Norte.

⁶²¹ *Ibíd*em, pp. 161-162.

Con base en la aceptación de la propuesta en los círculos más elevados del partido político triunfador de las elecciones, y por consejo de algunos amigos me presenté en las oficinas del presidente electo Ernesto Zedillo, con la finalidad de entrevistarme y presentar la propuesta, con algunos excompañeros del Banco de México, muy cercanos al Dr. Zedillo, así, pude entregar personalmente copia de la propuesta, pero ahora en forma de proyecto de iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a don Germán Fernández Aguirre, quien sería designado, primero Director General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia, y meses después, primer Consejero Jurídico de la Presidencia de la República, a Fernando Solís Cámara, a Enrique Quiroz Acosta, al extraordinario abogado don Erick Suzán Reed, a don Luis Maldonado Pereda, a Federico Berrueto y de nueva cuenta a don Pedro Ojeda Paullada, quienes manifestaron su complacencia, por impulsar las propuestas contenidas en el documento, a la brevedad. Asimismo, deje una copia del proyecto de iniciativa en la oficinas de Insurgentes Sur, actual edificio “Elektra” a don Esteban Moctezuma Barragán, quién sería designado Secretario de Gobernación al inicio del sexenio. De esta manera concluía una etapa extraordinaria de nuestra aspiración por presentar ante quienes correspondía y tenían la facultad de decidir, la propuesta que fue fruto del trabajo realizado, desde el año de 1988, por el gran equipo compuesto aproximadamente de 400 especialistas en diversas ramas del derecho, coordinados magistralmente por Eduardo Andrade Sánchez, José Ovalle Favela, Clementina Gil de Lester, Pedro Solís Cámara, Fernando Serrano Migallón, Erick Suzán Reed, entre otros ilustres abogados.

El 5 de diciembre de 1994, cuatro días después de su toma de posesión, el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León presentó ante el Senado de la República una iniciativa de reformas, mediante la cual proponía modificar los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 96, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶²². Para complacencia del grupo de ilustres juristas que se esmeraron en 1988 por presentar una reforma integral del Poder Judicial Federal, se contenían varios de los puntos de su propuesta.

La iniciativa de reforma presentada por el Presidente de la República tuvo como ejes fundamentales la designación y el régimen jurídico de los ministros de la Suprema Corte de Justicia; la ampliación de los supuestos de las controversias constitucionales; el establecimiento de las acciones de inconstitucionalidad; las modificaciones al sistema de cumplimiento de las sentencias de amparo; la creación del Consejo de la Judicatura Federal como órgano de administración y gobierno del Poder Judicial de la Federación; la creación de los Consejos de la Judicatura y la carrera judicial en los estados y Distrito Federal; el establecimiento de procedimientos judiciales para impugnar el no ejercicio de la acción penal y la creación de un

⁶²² Cfr. Lucio Cabrera Acevedo, *El Constituyente de 1917 y el Poder Judicial de la Federación. Una Visión del Siglo XX*, op.cit., pp. 255-270.

sistema Nacional de Seguridad Pública, con el fin de establecer bases para la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios en esta materia⁶²³.

José Luis Soberanes Fernández⁶²⁴, para efecto de análisis, separa la reforma propuesta por el presidente Zedillo en tres grandes rubros: 1. Seguridad Pública; 2. Procuración de Justicia, y 3. Administración de Justicia.

Por lo que se refiere a la primera parte de la reforma se establece un *Sistema Nacional de Seguridad Pública*, y se señala que ésta es una función del Estado, en los tres niveles de gobierno, y que las instituciones policiales se regirán por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

En materia de Procuración de Justicia, lo más relevante fue la adición al artículo 21 Constitucional, para precisar que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrían ser impugnadas por vía jurisdiccional, en los términos que precisara la ley. Asimismo, mediante la reforma al último párrafo del apartado A del artículo 102, para dar sustento a la separación de la función de consejero del gobierno federal que tenía el Procurador General de la República y que ahora asumiría una dependencia del Ejecutivo que, para tal efecto, estableciera la Ley⁶²⁵.

Héctor Fix Fierro⁶²⁶ en consideración a la relevancia de la reforma de 1994 la identifica como el *big bang de la Reforma Judicial*, toda vez que, además de las innovaciones importantes en el ámbito de la procuración de justicia y la seguridad pública, la reforma introdujo también cambios significativos en la estructura y funciones del Poder Judicial de la Federación, de manera específica se determinó una nueva composición para la Suprema Corte, al tiempo que se ampliaba su competencia en cuestiones de constitucionalidad. Igualmente se establecía el Consejo de la Judicatura Federal como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte y se instituía una carrera judicial formal.

Asimismo, por lo que respecta al tercer gran rubro de la reforma relativo a la administración de justicia, José Luis Soberanes⁶²⁷ lo separa para su análisis en cinco temas: a) Reforma sobre la integración de la Suprema Corte y el nuevo sistema de designación de los

⁶²³ Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*, op.cit., pp. 547-548.

⁶²⁴ José Luis Soberanes Fernández, *La Reforma Judicial Federal Mexicana de 1994*, en Estudios Jurídicos en Homenaje a don Santiago Barajas Montes de Oca, *Universidad Nacional Autónoma de México*, 1995, p. 399.

⁶²⁵ Posteriormente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le asignó esas funciones a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal a la que le dio el rango de Secretaria de Estado, derogando las disposiciones de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República.

⁶²⁶ Héctor Fix fierro, *La Reforma en México: entre la eficacia autoritaria y la incertidumbre democrática*, En Busca de una Justicia Distinta (Experiencias de Reforma en América Latina, op.cit., p. 261.

⁶²⁷ José Luis Soberanes Fernández, *La Reforma Judicial Federal Mexicana de 1994*, op.cit., p. 401.

ministros; b) Creación del Consejo de la Judicatura Federal; c) Controversias Constitucionales; d) acción de inconstitucionalidad, y e) reformas al juicio de amparo. Consideramos que esta división resulta adecuada para fijar los temas más relevantes del contenido de la reforma de 1994, por lo que seguiremos esa estructura en una exposición sucinta.

III.1.1. Reforma sobre la integración de la Suprema Corte y el nuevo sistema de designación de los ministros.

El tercer párrafo del artículo 94 de la Constitución fue motivo de reforma para reducir de 26 a 11 el número de ministros, y quedó redactado de la siguiente manera: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de 11 ministros y funcionará en Pleno o en Salas”.

La disminución del número de ministros se había planteado como condición para que la Suprema Corte conociera exclusivamente de aspectos de constitucionalidad, dejando a los tribunales colegiados de circuito la competencia para los aspectos de legalidad. Fix Zamudio y Fix Fierro, señalan que esa nueva integración era necesaria y resulta congruente con las funciones exclusivas de la Corte como tribunal constitucional⁶²⁸.

El artículo 95 también fue motivo de reforma para modificar los requisitos exigidos para ser ministro de la Corte. Así, la fracción II suprimió el tope de edad de 65 años, que se exigía al día de la designación. Es decir, de conformidad con la nueva disposición, se puede designar a cualquier persona si cumple con la edad mínima señalada de 35 años, que es la misma que se requiere para ser electo presidente de la República. La fracción III, aumentó de 5 a 10 años la antigüedad mínima de la posesión de título de licenciado en derecho. La fracción V. disminuyó de 5 a 2 años la residencia en el país antes de la designación y suprimió cualquier excepción a ella. Se agregó una fracción VI, para incluir como uno más de los requisitos de elegibilidad el no haber sido Secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal, ni gobernador de algún Estado o jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento. Asimismo, se estableció que los nombramientos de los ministros recaerían preferentemente entre personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad a la impartición de justicia, o que se hubieren distinguido en el ejercicio de la actividad jurídica.

Las modificaciones a los requisitos de designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia tienen como objetivo elevar la experiencia, la independencia y la capacidad de las personas que aspiren a integrar el más alto tribunal del país, de manera tal que las propuestas

⁶²⁸ Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro, *Comentarios al Artículo 94*, en Miguel Carbonell, coordinador, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*, op.cit., tomo IV, p. 5.

hechas por el Presidente de la República y las designaciones que haga el Senado tendrán que recaer sobre personas que cuenten con merecimiento de mayor apreciación objetiva⁶²⁹.

En estricta correlación a las reformas del artículo 95 de la Constitución, también se modificaron los artículos 55, fracción V y 101 del propio texto fundamental, el primero para agregar a los ministros de la Corte, entre los funcionarios que no pueden ser electos senadores y diputados federales si no se separan definitivamente de sus funciones con anterioridad a la elección y en el específico caso de los ministros, esta se fijó en dos años. El segundo de los preceptos citados para agregarle un segundo párrafo a efecto de prohibir a los ministros, magistrados federales, jueces de distrito o consejeros de la Judicatura Federal que actúen como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los tribunales federales.

Un aspecto que despertó más polémica fue el relativo a la forma de designación de los ministros de la Suprema Corte, toda vez que el artículo 96 de la Constitución reformado dispone:

Para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas designará al ministro que deba cubrir la vacante: la designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República. En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República". En concordancia con el contenido del texto del artículo 96, se reformó también el artículo 76, que establece las facultades exclusivas del Senado de la República, para establecer en su fracción VIII, las nuevas facultades de designación de los ministros de la Corte, para quedar como sigue: "VIII. Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario.

Antes de la reforma de 1994, la designación de los ministros era facultad del Presidente de la República y el Senado sólo ratificaba el referido nombramiento, mientras que el nuevo sistema de designación otorga la facultad de nombrar al Senado de la República, en los términos establecidos en el artículo 96 de la Constitución. Este nuevo sistema de designación de los ministros de la Corte no fue bien recibido por la doctrina, en primer lugar, Soberanes Fernández señala su repudio al sistema de ternas, que debe presentar el Presidente de la República, de entre las que el Senado debe elegir, por dos motivos:

O puede ser una farsa al poner junto con un candidato viable o dos no idóneos o, como hasta ahora, el presidente de la República y la mayoría de los senadores pertenecen al mismo partido. El método de ternas es de mera formalidad, y se somete a una severa humillación a dos ciudadanos

⁶²⁹ Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío, *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*, op.cit., p. 551.

mexicanos, al ser “reprobados” por el Senado, como señaló en enero de 1995 un periódico de cobertura nacional, aún cuando se trate, inclusive, de gente muy calificada⁶³⁰.

El investigador emérito don Jorge Carpizo, aunque en esencia está de acuerdo con el sistema de nombramiento que incorpora la reforma, sin embargo, se muestra escéptico al señalar que:

Es muy probable que el nuevo mecanismo aún no sea el adecuado para alcanzar la finalidad que persigue; sería muy saludable que el presidente de la República solicitara lista de nombres a distinguidas instituciones académicas especializadas en derecho y a barras de abogados serias como ha propuesto la doctrina mexicana, o bien que el Consejo de la Judicatura, le presentara una sexena al presidente de la República para que dentro de ellos, él formulara la respectiva terna⁶³¹. Critica además el ex ministro de la Corte que la Constitución le otorgue un margen discrecional muy amplio al titular del Ejecutivo para la integración de las ternas en la designación de ministros, considerando que los requisitos establecidos en el artículo 95 no son difíciles de satisfacer. Es más se puede cumplir con ellos y ser completamente inadecuado para realizar bien la función de ministro⁶³².

Con una posición más radical, Santiago Barajas⁶³³, apoyándose en la postura del Dr. Fix Zamudio, señala que cualquier sistema de designación de ministros será inadecuado, en la medida en que no se instaure la carrera judicial que permite llevar a cabo una rigurosa selección de personas que puedan ocupar cargos en la administración de justicia, evitando las recomendaciones particulares o dejar a funcionarios de la rama ejecutiva dicha selección. Pues, independientemente de los antecedentes o capacidad que ostente determinada persona, otros son los factores que deben influir en el ánimo del seleccionador: uno, la dedicación al ejercicio del derecho, sea en la academia o en el litigio; otro, el grado de conocimientos que se posean en la ciencia jurídica y la aplicación que se hubiere hecho de ellos a lo largo de la práctica profesional; pero uno más, tener vocación por la justicia, no vivir de ella sino para ella, siendo muy contadas las personas que reúnen todos estos caracteres. Por ello es indudable que la carrera judicial, será el pivote que introduzca a quienes tienen verdadera pasión por su formación en la judicatura, los individuos, hombres y mujeres por igual, a los que corresponda ocupar los cargos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶³⁴.

El quinto párrafo del artículo 97 se reformó en 1994 para ampliar de uno a cuatro años el periodo del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incorporando la prohibición

⁶³⁰ Soberanes Fernández, José Luis, *La Reforma Judicial Federal Mexicana de 1994*, op.cit., p. 403.

⁶³¹ Carpizo Mac Gregor, Jorge, *Reformas Constitucionales al Poder Judicial Federal y a la Jurisdicción Constitucional, del 31 de diciembre de 1994*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie año XXVIII, número 83, mayo-agosto de 1995, p 814.

⁶³² Ídem.

⁶³³ Barajas Montes de Oca, Santiago, comentarios al Artículo 96, en Carbonell, Miguel, coordinador, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*, op.cit., tomo IV, p. 26.

⁶³⁴ Ídem.

para ser reelecto para el periodo inmediato posterior. El sistema anterior aunque la designación era por un tiempo más breve, de un año, sin embargo podría ser reelecto para el período posterior y podría permanecer por espacios de tiempo más largos. El Doctor Carpizo⁶³⁵ señala como conveniente el sistema de no reelección para el período inmediato posterior, pero considera que debía ampliarse el período de ejercicio del presidente del máximo tribunal a cinco o seis años, a efecto de que puedan realizar un programa de trabajo más fructífero.

III.1.2. La creación del Consejo de la Judicatura Federal

La Propuesta de Gobierno 1994-2000⁶³⁶, de la que surgió el proyecto de iniciativa de reformas constitucionales que se presentaría el 5 de diciembre de 1994 por parte del titular del Ejecutivo al Senado de la República, integró la propuesta de crear el Consejo de la Judicatura⁶³⁷, así como la de ampliar la competencia constitucional de la Corte, la de modificar la integración de este alto tribunal, entre otros cambios, no menos importantes en la estructura y funciones del Poder Judicial.

En la propuesta de gobierno se reconoce que el excesivo cúmulo de facultades administrativas que al lado de las labores jurisdiccionales debía ejercer la Suprema Corte, en términos del artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁶³⁸, exigía la creación de un órgano plural y autónomo al que se le trasladaran el cúmulo de funciones administrativas y de gobierno del Poder Judicial Federal. En la iniciativa se matizó la propuesta original contenida en el Propuesta de Gobierno 1994-2000 y se determinó la creación del Consejo de la Judicatura, pero no como un órgano autónomo, sino como parte integrante del Poder Judicial, y así fue aprobada por el poder revisor de la Constitución. Por esa razón el artículo 94 en su primer párrafo se modificó para reconocer al Consejo de la Judicatura, como uno de los órganos en que se depositaba el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, al lado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito.

En lugar de evolucionar para retomar la idea original de tener un órgano autónomo encargado de las funciones de administración y gobierno del Poder Judicial como se estableció en la Propuesta de Gobierno 1994-2000, mediante la reforma de 1999, que analizaremos posteriormente, se retrocedió, toda vez que al eliminar al Consejo de la Judicatura como uno de los órganos depositarios del Poder Judicial y al otorgar la facultad al Pleno de la Corte para designar a los tres consejeros del Consejo de la Judicatura provenientes del Poder Judicial, se le ha

⁶³⁵ Jorge Carpizo Mac Gregor, *Reformas Constitucionales al Poder Judicial Federal y a la Jurisdicción Constitucional del 31 de diciembre de 1994*, op.cit., p. 816.

⁶³⁶ José de la Luz López Pescador, *Reformas del Poder Judicial*, en *Propuestas de Gobierno 1994-2000*, op.cit., pp. 155-165.

⁶³⁷ *Ibidem*, pp. 161-164.

⁶³⁸ *Ibidem*, p. 161.

convertido al Consejo en un órgano auxiliar administrativo dependiente del Pleno de la Suprema Corte, asumiendo éste máximo órgano de nueva cuenta, a plenitud, las funciones de gobierno y administración de todo el Poder Judicial, si se considera, además, la facultad que tiene la Corte para revisar algunas determinaciones del Consejo de la Judicatura y que el Presidente del Consejo lo es el ministro presidente de la Corte. Este retroceso se evidencia, por una parte, con la designación de cerca de cien jueces de distrito en el año 2000, que fueron prácticamente propuestos por los ministros de la Corte, pues todos provenían de sus ponencias, sin sujetarse a los procedimientos establecidos por el Consejo de la Judicatura para la designación de dichos funcionarios y, por otro lado, con las designaciones encubiertas de aparente transparencia en los “concursos de oposición o de méritos”, y el incremento de los niveles de “nepotismo” que se están alcanzando nuevamente y que pretendieron eliminarse con la reforma de 1994.

En síntesis, estamos en una situación más grave que la que privaba en 1994, toda vez que ahora la Corte ha concentrado la dirección del gobierno y administración del Poder Judicial y la ejerce en la misma forma de antaño, y a pesar del doloroso antecedente del golpe técnico de Estado, que se concretó con la jubilación anticipada de los ministros, según las disposiciones transitorias de la reforma constitucional de 1994, persisten las prácticas, mediante las cuales, se designan de manera discrecional a los juzgadores federales, según la voluntad nuevamente de la Suprema Corte, y resurgió el problema del “nepotismo” e “influyentismo”⁶³⁹. La situación del Poder Judicial es crítica, porque esa circunstancias le hace vulnerable, y se hace sentir nuevamente la espada de Damocles sobre los miembros del máximo tribunal del país, empuñada en forma acomodada por parte de los entes de poder, quienes están prestos para cobrar facturas por la inclinación a la debilidad humana de los altos funcionarios judiciales de preferir a sus familiares. Amigos o protegidos para los cargos jurisdiccionales, con la consecuente pérdida de autoridad moral e independencia para decidir con libertad los delicados asuntos competencia de la Suprema Corte y en demerito de la seguridad jurídica de los ciudadanos. Estamos como iniciamos antes del Big Bang.

Esta reflexión la hago, porque deseo destacar que Jorge Carpizo y José Luis Soberanes tienen razón cuando señalan que la creación del Consejo de la Judicatura pretendió acabar con la corruptela generada por encomendarse el gobierno y administración del Poder Judicial a la Suprema Corte, pues en tal sistema cada ministro proponía discrecionalmente a “sus” jueces y magistrados de manera totalmente subjetiva, estableciéndose unas redes de clientelismo y endogamia; donde cada ministro era cabeza de un propio pequeño “poder judicial federal”⁶⁴⁰. Jorge Carpizo, de manera específica, señala que el sistema degeneró e incluso se prestó en algunos casos a situaciones muy inconveniente, constituyéndose un “régimen de clientelismo”. Así, el ministro tenía su “clientela” a la que cuidaba y protegía para lograr buenas adscripciones y

⁶³⁹ Existe un capítulo donde intentaremos el diagnóstico del Poder Judicial en la actualidad y de conformidad con los datos oficiales disponibles documentaremos los casos más relevantes de nepotismo e influyentismo, toda vez que aquí sólo nos estamos refiriendo al contenido de la reforma constitucional de 1994.

⁶⁴⁰ Soberanes Fernández, José Luis, *La Reforma Judicial Federal Mexicana de 1994*, op.cit., pp. 408-409.

promociones y si el magistrado o juez cliente cometía alguna infracción lo protegía. Bajo el principio de que un “escándalo” lesionaba al Poder Judicial Federal, se protegía a magistrados y jueces incapaces o deshonestos⁶⁴¹.

De manera premonitoria debía servir a los señores ministros la siguiente reflexión de Jorge Carpizo, “este aspecto del clientelismo fue decisivo aunque a primera vista parezca contradictorio, para que la Suprema Corte no se enfrentara a los poderes Ejecutivo y Legislativo y diera una lucha frontal en contra de la reforma constitucional de 1994 que reclamaba la jubilación anticipada de sus integrantes; sabía que la tenía perdida de antemano en la opinión pública a la cual difícilmente se le engaña. Esta es la verdad aunque duela mucho decirla especialmente a alguien que ocupó el honroso cargo de ministro de la Corte y quien luchó, junto con varios otros ministros, por acabar con ese “clientelismo”, lo que se demuestra con las grabaciones de los Plenos secretos de la Suprema Corte en los cuales se decidían los aspectos administrativos y de gobierno de todo ese poder”⁶⁴².

El propio investigador emérito adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, manifiesta estar a favor de la creación del Consejo de la Judicatura Federal por las siguientes razones, porque: a) un tribunal constitucional debe dedicarse completamente a las funciones que le son propias, las jurisdiccionales, y no emplear su tiempo en otras, b) al existir un órgano especializado para los asuntos concernientes al gobierno y la administración se supone que realizarán sus funciones con mayor cuidado y podrán con independencia y objetividad tomar decisiones muy importantes, c) al mismo tiempo que se garantiza la independencia del Poder Judicial no se cae en los defectos del “corporativismo judicial”, o el “clientelismo”, d) se impulsa la verdadera carrera judicial con nombramientos, promociones y adscripciones basados en reglas generales que posibilitan la toma objetiva y serena de las decisiones, e) en un sistema democrático no debe existir ningún órgano ni persona irresponsable y generalmente los tribunales superiores son renuentes a exigir responsabilidades a sus propios jefes, f) esta clase de decisiones se vuelve menos verticales que cuando están en manos de secretarías de justicia o de tribunales supremos, g) la experiencia de múltiples países avala este sistema de administración de los tribunales, y h) porque el sistema que teníamos no funcionó bien y creó graves problemas que era urgente superar. La mejor prueba de ello es la preocupante inquietud y descontento sociales que existe sobre la administración de justicia y que fueron el motor que impulsó al presidente Zedillo a presentar esta iniciativa de reforma constitucional que la sociedad recibió bastante bien⁶⁴³.

⁶⁴¹ Carpizo Mac Gregor, Jorge, “Reformas Constitucionales al Poder Judicial Federal y a la Jurisdicción Constitucional del 31 de diciembre de 1994”, op.cit., pp. 819-820.

⁶⁴² *Ibidem*, p. 820.

⁶⁴³ Jorge Carpizo Mac Gregor, *Otra reforma constitucional: la subordinación del Consejo de la Judicatura Federal*, en Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, número 2, enero-junio de 2000, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, pp. 210-211.

En términos del artículo 100 de la Constitución se encomendó al Consejo de la Judicatura la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, en los términos que, conforme a las bases que señala la propia Constitución establecieran las leyes.

Según la reforma de 1994, la integración del Consejo de la Judicatura Federal era de siete miembros, uno de los cuales será el presidente de la Suprema Corte, quien también presidirá el Consejo, un magistrado de los tribunales colegiados de circuito, un magistrado de los tribunales unitarios de circuito y un juez de distrito, quienes serían electos mediante insaculación; dos consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República.

La iniciativa de reforma constitucional contenía una integración distinta del Consejo de la Judicatura Federal, pues ésta planteaba la conformación de ese órgano por siete miembros, uno de los cuales sería el presidente de la Corte, que lo sería también del Consejo, un magistrado de Circuito y un juez de Distrito, electos entre ellos mismos; dos consejeros designados por el Senado y dos por el Presidente de la República. Como se advierte, la iniciativa pretendía la integración del Consejo con una mayoría de consejeros representantes provenientes de ámbitos distintos al judicial, lo cual le daría una autonomía respecto de cualquier órgano judicial y muy especialmente de la Suprema Corte y resultaba más congruente con la Propuesta de Gobierno 1994-2000.

José Luis Soberanes Fernández sintetiza de manera puntual la razón por la que era preferible la integración del Consejo propuesto en la iniciativa que el texto aprobado de la reforma, toda vez que dicha iniciativa establecía que:

Los funcionarios judiciales deben ser minoría en el Consejo, pues, de lo contrario, tarde o temprano, se reproducirán los vicios y corruptelas que con la creación del Consejo se han tratado de superar, ya que es muy fácil que tales jueces se alíen para defender prácticas poco convenientes, pues es de todos conocido el espíritu de cuerpo que campea entre los jueces⁶⁴⁴.

El método de elección de los consejeros provenientes del poder judicial previsto en la iniciativa era mediante elección entre los pares, es decir los magistrados de circuito designarían al consejero que debía integrar el Consejo, con su representación, y lo mismo harían los jueces de distrito. Este método de designación de los consejeros fue retomado de Italia, donde el Poder Judicial tiene décadas de seguir métodos democráticos en sus procedimientos para elegir a los integrantes del Consejo de la Magistratura, pero el Senado de la República lo modificó, haciendo eco las voces que señalaban el riesgo de politización de los órganos judiciales en los procedimientos de elección de los consejeros, y ante ese supuesto riesgo, mejor se optó por establecer el método de insaculación. Sobre este particular, consideramos que era más conveniente el sistema de elección de los consejeros representantes de los magistrados y jueces establecido en la iniciativa de reformas, debido a que contribuiría a fortalecer la independencia de los órganos inferiores del

⁶⁴⁴ José Luis Soberanes Fernández, *La Reforma Judicial Federal Mexicana de 1994*, op.cit., p. 407.

Poder Judicial respecto de la Suprema Corte, debilitando la estructura jerárquica tipo militar que priva hasta la fecha en la organización judicial de nuestro país.

En el Senado se realizaron las modificaciones descritas a la iniciativa de reformas constitucionales del Presidente Zedillo, porque se impuso la concepción de la jerarquía rígida del Poder Judicial, derivada de una larga tradición autoritaria, sobre la oportunidad de una apertura democrática mínima, que podría haber servido como ensayo de una nueva relación entre los órganos integrantes del Poder Judicial, más justa y equitativa.

Las facultades de gobierno y administración que había concentrado la Suprema Corte, respecto del Poder Judicial, constituyen la esencia de las funciones del Consejo de la Judicatura, esta es la razón por la que Elisur Arteaga Nava⁶⁴⁵, señala que las facultades y atribuciones de que fue privada la Corte en virtud de la reforma de 1994, pasaron casi en su integridad a un órgano de reciente creación, al que se le denominó Consejo de la Judicatura Federal.

Las facultades más relevantes del Consejo de la Judicatura, según el texto constitucional reformado en 1994, son: 1. Determinar el número, división de circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito (artículo 94); 2. Nombrar y adscribir a los magistrados de circuito y a los jueces de Distrito teniendo en cuenta criterios objetivos y los requisitos y procedimientos establecidos en la ley (artículo 97); 3. Investigar forzosamente la conducta de algún magistrado o juez, a solicitud de la Suprema Corte de Justicia (artículo 97); 4. Recibir las protestas constitucionales de magistrados y jueces federales al inicio del ejercicio de su encargo (artículo 97); 5. Administrar, vigilar, disciplinar a los miembros del Poder Judicial Federal, con excepción de los de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 100); 5. Remover a los magistrados y jueces federales, ésta facultad es de carácter jurisdiccional, no obstante que la mayoría de las atribuciones asignadas al Consejo son de índole administrativa (artículo 100); 6. Desarrollar la carrera judicial, de acuerdo con las bases que la ley establece para la formación y actualización de los funcionarios, y la cual se deberá de regir de acuerdo con los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia (artículo 100); 7. Expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus atribuciones conforme lo disponga la ley, esta es una función materialmente legislativa (artículo 100); 8. Resolver los conflictos laborales entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, salvo los que se susciten en la Suprema Corte (artículo 100), y 9. Elaborar el presupuesto del Poder Judicial de la Federación, mismo que, conjuntamente con el que elabore la Suprema Corte, por conducto de su presidente, se integrará al presupuesto global del Poder Judicial de la Federación, con el fin de que sea incluido en el Presupuesto de Egreso de la Federación (artículo 100).

⁶⁴⁵ Elisur Arteaga Nava, *Tratado de Derecho Constitucional*, volumen 1, Editorial Oxford, México, 1999, p. 526.

El Consejo de la Judicatura Federal asumió las funciones de administración y gobierno del Poder Judicial de la Federación, en forma limitada, toda vez que se excluyó del ámbito de su competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, circunstancia que no acontece en los países que han creado órganos encargados de la administración y gobierno del Poder Judicial, pues éstos asumen las funciones de referencia, sin exclusión del órgano jurisdiccional de mayor jerarquía.

Para complementar la reseña del Consejo de la Judicatura Federal, según la reforma constitucional de 1994, nos faltaría referirnos a la estructura y competencia de los órganos que lo integran, como son: el Pleno, la Presidencia, los consejeros, las comisiones, las secretarías ejecutivas y los órganos auxiliares (Unidad de Defensoría del Fuero Federal, El Instituto de la Judicatura, la Visitaduría Judicial, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación y el Instituto de Especialistas en Materia Concursal)⁶⁴⁶. Sin embargo, preferimos por el momento dejar inconclusa esta labor, para retomarla en el capítulo del presente trabajo en que abordaremos a profundidad la estructura y competencia del Consejo de la Judicatura.

III.1.3. Las Controversias Constitucionales

Las controversias constitucionales de manera simple son los juicios uninstanciales de los que conoce directamente la Suprema Corte, promovidos por los poderes públicos de los distintos niveles de gobierno, con la finalidad de preservar la supremacía constitucional, exigiendo que las autoridades demandadas respeten su ámbito competencial, y con ello, la división del poder vertical (sistema federal y municipal) y horizontal (división de poderes), previstos en la constitución. Sintéticamente podría decirse que la controversia constitucional es la garantía constitucional, a través de la cual los poderes públicos logran el respeto y vigencia del estado constitucional.

Sin embargo, existen distintas definiciones más exhaustivas, casi descriptivas de las controversias constitucionales. Una de las definiciones más precisas de este tipo de procesos, la desarrolla el ministro Juventino V. Castro y Castro, quien define a las controversias constitucionales como los procedimientos de única instancia planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la federación, los estados, el Distrito Federal, los municipios, o por sus respectivos órganos legitimados y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien

⁶⁴⁶ Para una consulta rápida de sobre la integración y competencia de los órganos “centrales” y “auxiliares” del Consejo de la Judicatura puede consultarse en José Roldán Xopa, *La nueva Organización del Poder Judicial de la Federación y la Defensa de la Constitución*, en José Ramón Cossío Díaz y Luis Manuel Pérez de Acha (compiladores), *La Defensa de la Constitución*, segunda reimposición, Distribuidora Fontamara, S.A., México, 2003, pp.127-155, y en Mario Melgar Adalid, voz Consejo de la Judicatura Federal, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, op.cit., pp. 770-771.

reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre los estados que disienten, todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política⁶⁴⁷. La Suprema Corte de Justicia propone como concepto de controversia constitucional el siguiente: “juicio de única instancia que ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, plantean la federación, un estado, el Distrito Federal o un municipio, para demandar la reparación de un agravio producido por una norma general o un acto que, en ejercicio excesivo de sus atribuciones constitucionales, fue responsabilidad de alguno de los órganos de gobierno citados, lo que conculca el federalismo, transgrede el reparto de competencias consagrado en la Constitución y daña la soberanía popular”⁶⁴⁸.

El ministro José Ramón Cossío no comparte la idea de que las controversias tengan el propósito limitado de hacer prevalecer el orden constitucional, sino uno más amplio consistente en el control de regularidad del orden jurídico, de ahí que sea comprensible la circunstancia de que aún cuando la controversia se denomine “constitucional”, puede tener *distintos objetos de control de regularidad*, incluyendo el aspecto de legalidad, y otros más específicos, como en casos en que un estado controvirtiera a la federación el cumplimiento específico de un convenio de coordinación fiscal, dado que ahí no disputa la norma ni la competencia, sino la entrega de partidas de conformidad con lo que establece el propio convenio⁶⁴⁹. En otra parte de su estudio sostiene, con relación a este tema que “el objeto tanto de las controversias, como de las acciones de inconstitucionalidad, son *la regularidad de las normas que componen nuestro orden jurídico*. Mediante estos procesos, la Suprema Corte de Justicia, único órgano competente para conocer de ellos, debe establecer si las normas y actos impugnados son o no son regulares en relación con lo establecido en otra norma jurídica. Atendiendo precisamente a la jerarquía de esta última norma, es decir, a aquella que sirve como parámetro del control, son dos las posibilidades de control de regularidad: en primer lugar, aquella en que el parámetro es la Constitución misma y, en segundo lugar, aquella en que se considera cualquier norma inferior a la Constitución y, primordialmente, a las leyes”⁶⁵⁰.

Las controversias constitucionales no son materia directa de nuestro trabajo y, por ende, a continuación solo trataremos algunos aspectos generales sobre este medio de control constitucional, en la medida en que modifica la competencia y actuación de los órganos del Poder Judicial de la Federación, pero para un análisis detallado sobre las controversias constitucionales

⁶⁴⁷ Juventino V. Castro y Castro, *El Artículo 105 Constitucional*, 6ª edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 2008, pp. 59-60.

⁶⁴⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *¿Qué son las Controversias Constitucionales?* segunda reimposición, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, junio de 2007, p. 24.

⁶⁴⁹ José Ramón Cossío Díaz, *Similitudes y Diferencias entre las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad*, en *La Defensa de la Constitución*, segunda reimposición, Ed. Distribuciones Fontamara, S.A., México, 2003, p. 68

⁶⁵⁰ *Ibidem*, p. 67.

en específico, remitimos a la extraordinaria investigación realizada por el maestro Héctor Fix Zamudio, en la que analiza de manera exhaustiva esa garantía constitucional⁶⁵¹.

Las controversias constitucionales fueron previstas en el ordenamiento mexicano desde la expedición de la Constitución de 1824, pues el artículo 137, fracción I, atribuía a la Suprema Corte la facultad de “conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la Federación, siempre que la reduzca a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un estado y uno o más vecinos de otro, o entre particulares, sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó”⁶⁵². Asimismo, el artículo 98 de la Constitución de 1857 reguló de manera más sencilla, pero con gran semejanza respecto de su alcance actual, a las controversias constitucionales, al otorgar a la Suprema Corte, “desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte”⁶⁵³. El texto original del artículo 105 de la Constitución de 1917, estableció que “corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte”⁶⁵⁴.

El ministro José de Jesús Gudiño Pelayo reconoce que la controversia no es producto de la reforma judicial de 1994, sino de una larga tradición constitucional, pero admite que también es cierto que dicha controversia yacía, en 1994, casi inerte en el texto supremo, con una vivencia empírica casi nula, pues aclara el ministro que entre 1917 y 1995 (antes de la entrada en vigor de la reforma de 1994), fueron tan solo 47 las demandas presentadas, según datos estadísticos publicados y avalados por la Suprema Corte⁶⁵⁵. Reconoce también que una de las causas de la casi nula promoción de controversias constitucionales se debió a la falta de regulación adecuada de esa garantía constitucional, toda vez que no había otro ordenamiento que se preocupara por regular esa materia con mayor detalle, y tampoco en lo procesal, para suplir tal carencia, la Corte sentó criterio desde 1918 de que la controversia, como juicio que era, debía tramitarse, a falta de legislación aplicable, de conformidad con lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

⁶⁵¹ Héctor Fix Zamudio, *Estudios de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano*, coedición Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A., México, 2005, pp. 209-230.

⁶⁵² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Suprema Corte de Justicia. Sus Leyes y sus hombres*, ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1985, p. 50.

⁶⁵³ *Ibíd.*, p. 161.

⁶⁵⁴ Miguel Carbonell, et.al., *Constituciones Históricas de México*, op.cit., p. 536.

⁶⁵⁵ José de Jesús Gudiño Pelayo, *La Improcedencia y el Sobreseimiento en la Controversia Constitucional*, coedición Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C. y Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., México, 2002, p. 16.

A pesar de la regulación tan antigua de la controversia constitucional, sería hasta la reforma de 1994 cuando se amplíe la posibilidad de su ejercicio, con la precisión en forma casuística de los supuestos en que podría promoverse, según la fracción I del artículo 105 de la Constitución, y con la expedición de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del citado precepto constitucional, donde se especificaron los términos y forma para iniciar el juicio, así como los entes legitimados para promover, la regulación del procedimiento y el alcance de las resoluciones.

Los supuestos en los que procede la controversia constitucional son taxativos y se encuentran contenidos en la fracción I del artículo 105 de la Constitución, para efectos de estudio José Ramón Cossío menciona las siguientes tres categorías: 1. Conflictos entre órdenes jurídicos diversos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de una norma general o acto, como acontece cuando controvierten la Federación o un Estado y el Distrito Federal; la Federación y un municipio; un Estado y otro; un Estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un municipio, y dos municipios de diversos estados (incisos a, b, d, e, f y g de la fracción I del artículo 105 Constitucional); 2. Conflictos entre órganos de distintos ordenes jurídicos por la constitucionalidad o legalidad de las normas generales o actos, es decir, los surgidos entre “El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal”, o entre un Estado y un municipio de otro Estado (incisos c y j de la fracción I del artículo 105 Constitucional), y 3. Los Conflictos entre órganos pertenecientes al mismo orden jurídico, cuando se cuestione la constitucionalidad de normas generales o de actos entre dos poderes de un mismo Estado, un Estado y uno de sus municipios o dos órganos de gobierno del Distrito Federal (incisos h, i y k de la fracción I del artículo 105 Constitucional)⁶⁵⁶.

La materia de la controversia constitucional, según la Constitución, son las disposiciones generales o actos. Estas expresiones abren un abanico infinito de posibilidades de impugnación, al grado de que se impugna cualquier tipo de norma jurídica expedida por los órganos que tienen el carácter de partes en las controversias, según el artículo 105 Constitucional. Para señor ministro don José Ramón Cossío Díaz resulta clara la posibilidad de impugnación de ciertas normas (leyes, reglamentos, etc.), sin embargo surgen dudas respecto de algunas otras, como por ejemplo, si a través de ese medio de control se puede impugnar una reforma constitucional y el ministro Cossío Díaz señala que esta impugnación no podría plantearse de manera directa, debido a que el poder revisor de la Constitución no puede tener el carácter de parte en las controversias. En cambio, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 133 constitucional, al estar subordinados los tratados internacionales a la Constitución, su control de regularidad también puede ser materia de una

⁶⁵⁶ José Ramón Cossío Díaz, *La Justicia Constitucional en México*, en Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, pp. 236-237; asimismo, puede consultarse el Comentario al artículo 105 Constitucional, en Miguel Carbonell (coordinador), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*, op.cit., tomo IV, pp. 130-131, y el artículo *Similitudes y Diferencias entre las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad*, op.cit., pp. 68-69.

controversia (gaceta del Semanario Judicial de la Federación, octava época, núm. 60, p. 27). Otra cuestión, más debatida es la relativa a si la Corte puede conocer de actos de omisión, por medio de la controversia constitucional, por el no ejercicio de una facultad. Mientras el órgano del cual se reclame la omisión no ejercite sus facultades, no es posible demandarle una actuación, pues ello implicaría que la Suprema Corte terminará por sustituirse en el ejercicio de las facultades del órgano de que se trate. Por el contrario cuando se estima que el órgano ha incurrido en su actuar en una omisión, respecto de lo ordenado por una norma superior, Constitución o no, puede llevarse a cabo el control de regularidad, pues ahí la omisión si puede constituirse en el contenido de la declaración de invalidez⁶⁵⁷.

El artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos precisa quienes son partes en el juicio de controversia constitucional, siendo éstas: 1. Actor o demandante: la entidad poder u órgano que promueva la controversia; 2. Demandado o demandados: las entidades, poderes u órganos que hubieren emitido y promulgado la norma general, o bien, pronunciado el acto concreto que sea objeto de la controversia; 3. Tercero o terceros interesados: las entidades, poderes u órganos de que habla la fracción I del artículo 105 constitucional que, sin tener carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegara a dictarse, y 4. El Procurador General de la República⁶⁵⁸.

Los plazos para interponer la controversia constitucional son de 30 días tratándose de actos o normas generales, y de sesenta días tratándose de conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV de la Constitución. La Ley Reglamentaria precisa los términos, como la fecha a partir de la cual debe iniciarse a contar el plazo para la interposición de la demanda, la interrupción del mismo y la hora y día de su conclusión. Se establece en esa mismo ordenamiento que la demanda debe contener los siguientes siete requisitos: 1. La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que lo presente; 2. La entidad, poder u órgano demandando y su domicilio; 3. Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere, y sus domicilios; 4. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubiere publicado; 5. Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados; 6. La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande, y 7. Los conceptos de invalidez⁶⁵⁹.

El procedimiento se tramita atendiendo al contenido de los artículos del 24 a l38 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados

⁶⁵⁷ José Ramón Cossío Díaz, *Comentarios al Artículo 105 Constitucional*, en Carbonell, Miguel (coordinador), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*, op.cit., tomo IV, pp. 131-132.

⁶⁵⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *¿Qué son las Controversias Constitucionales?* op.cit., p. 27.

⁶⁵⁹ *Ibidem*, pp. 33-35.

Unidos Mexicanos. A partir de la presentación de la demanda, el procedimiento tiene las siguientes etapas: Primera. El Presidente de la Suprema Corte designará un ministro a fin de que instruya el procedimiento y formule el proyecto de sentencia (artículo 24 de la Ley Reglamentaria). Segunda. Al no existir causales notorias de improcedencia, se emplaza a la demandada para que en el plazo de treinta días rinda su contestación, y se corre traslado al resto de las partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga (artículo 26 de la Ley Reglamentaria). Cabe señalar que según el artículo 19 del ordenamiento legal de referencia, las controversias son improcedentes, contra resoluciones de la Suprema Corte de Justicia, en materia electoral, por razón de litispendencia o cosa juzgada tratándose de otra controversia, por cesación de efectos de la norma o acto impugnado, por no agotar los recursos previos a la controversia y por extemporaneidad. Tercera. El ministro instructor fijará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas (artículo 29 de la Ley Reglamentaria), con excepción de la de posiciones (artículo 31), sin perjuicio de que el ministro instructor pueda decretar pruebas para mejor proceder (artículo 35). Cuarta. Desahogada la audiencia el instructor someterá su proyecto de resolución a la consideración del Tribunal Pleno (artículo 36). En materia de controversias, el ministro instructor podrá decretar la suspensión, de oficio o a petición de parte, hasta antes de que se dicte sentencia definitiva (artículo 14 de la Ley Reglamentaria), siempre que se trate de actos o normas individuales y no se pongan en peligro la seguridad, la economía nacional o las instituciones fundamentales del orden público, o se afecte a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con la propia suspensión pudieran obtenerse (artículo 15)⁶⁶⁰.

Por lo que respecta a las resoluciones la Constitución no señala mayores requisitos, limitándose a fijar sus efectos⁶⁶¹. Al dictar sentencia, la Suprema Corte “corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada” (artículo 39 Ley Reglamentaria). Igualmente, “deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación de alegatos o agravios” (artículo 40)⁶⁶².

Las resoluciones tienen efectos generales, si es aprobado por al menos ocho votos de los ministros, siempre y cuando las controversias versen: 1. Sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación; 2. Sobre disposiciones generales de los municipios impugnadas por los estados; 3. Las controversias del Poder Ejecutivo, el Congreso, aquel y cualquiera de las Cámaras de éste, o en su caso, la Comisión Permanente; 4. Las

⁶⁶⁰ José Ramón Cossío Díaz, *La Justicia Constitucional en México*, op.cit., pp. 238-239.

⁶⁶¹ José Ramón Cossío Díaz, *Comentarios al Artículo 105 Constitucional*, en Miguel Carbonell (coordinador), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*, op.cit., tomo IV, p. 134

⁶⁶² Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro, voz *Controversias Constitucionales*, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, op.cit., p. 885.

controversias entre dos poderes de un mismo Estado o entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales⁶⁶³.

Todas las demás controversias tienen efectos solo entre partes. Estas últimas comprenden: 1. Las disposiciones generales de la Federación impugnadas por los Estados o los municipios; 2. Las disposiciones generales o actos de la federación impugnadas por el Distrito Federal; 3. Las disposiciones generales de los estados impugnadas por los municipios; 4. Las controversias entre un estado y otro; 5. Las controversias entre un estado y el Distrito Federal; 6. Las controversias entre dos municipios de diversos estados⁶⁶⁴.

III.1.4. Las acciones genéricas de inconstitucionalidad.

Las acciones de inconstitucionalidad son juicios de única instancia que se promueven ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por un porcentaje de los integrantes de los órganos legislativos de los que emana la norma impugnada, por los partidos políticos con registro en leyes electorales y por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional y el texto constitucional, exigiéndose en el juicio respectivo la invalidación de la norma general o tratado internacional, para así, hacer prevalecer los mandatos constitucionales.

Esta definición es retomada de la que propone don Juventino V. Castro y Castro, con excepción de la parte en que el ministro en retiro señala que la impugnación se realiza, entre otros órganos legitimados, por parte de “órganos legislativos minoritarios”⁶⁶⁵, debido a que ese tipo de órganos no existen en el ordenamiento mexicano, las que si existen son los “grupos parlamentarios”, las “fracciones parlamentarias”, “las comisiones legislativas”, las partes “mayoritarias” o “minoritarias” de las asambleas legislativas, en votaciones específicas, por esa razón, nosotros proponemos modestamente el cambio respectivo, para precisar en la parte relativa que la impugnación se realiza por “un porcentaje de los integrantes de los órganos legislativos de los que emana la norma impugnada”, respetando en su integridad el resto de la definición del extraordinario constitucionalista de la Escuela Libre de Derecho.

La acciones de inconstitucionalidad, no son materia directa de nuestro trabajo y, por ende, a continuación solo trataremos algunos aspectos generales sobre este medio de control constitucional, en la medida en que modifica la competencia y actuación de los órganos del Poder Judicial de la Federación, pero para un análisis detallado sobre las acciones de inconstitucionalidad

⁶⁶³ Jorge Carpizo Mac Gregor, *Reformas Constitucionales al Poder Judicial*, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado número 83, mayo-agosto de 1995, op.cit., p. 833.

⁶⁶⁴ Ídem.

⁶⁶⁵ Cfr. Juventino V. Castro y Castro, *El Artículo 105 Constitucional*, op.cit., p. 123.

en específico, remitimos a la extraordinaria investigación realizada por el maestro Héctor Fix Zamudio, en la que estudió de manera exhaustiva esa garantía constitucional⁶⁶⁶.

Las acciones abstractas de inconstitucionalidad surgieron en el marco del modelo europeo de control de constitucionalidad y se denominan abstractas porque están desvinculadas de una controversia concreta. El Control abstracto tiene por objeto fundamental la protección de la Constitución, la garantía de la constitucionalidad y la certeza del orden jurídico. Esto quiere decir que no se requiere la existencia de un agravio ni de un interés jurídico específico para iniciar el procedimiento, por lo que usualmente se otorga la legitimación correspondiente a uno o varios órganos del Estado (Jefe de Estado o de gobierno, miembros de las asambleas legislativas, defensor del pueblo, etc.)⁶⁶⁷. La reforma de 1994 introdujo las acciones abstractas de inconstitucionalidad a efecto de reforzar el carácter de tribunal constitucional de la Suprema Corte de Justicia, ampliando las vías del control constitucional y el alcance de sus resoluciones. En lo que se refiere específicamente a las acciones, la reforma introduce modalidades en dicho control que lo aproxima al modelo europeo, como lo es el control concentrado, el carácter abstracto de las acciones, la legitimación otorgada a las minorías parlamentarias, y la posibilidad de la declaración de inconstitucionalidad con efectos generales⁶⁶⁸.

Cabe señalar que de conformidad con la reforma de 1994 que introdujo la figura de las acciones de inconstitucionalidad en la fracción II del artículo 105 de la Constitución se excluyó a las normas generales en materia electoral y sería en virtud de la crítica de la doctrina por esa injustificada excepción⁶⁶⁹, que en virtud de la reforma constitucional de 1996 se eliminó, para permitir, en lo sucesivo, la impugnación de las leyes electorales a través de la acción de inconstitucionalidad, legitimando, además como parte para impugnar en esos casos, en forma adicional a las que ya se contemplaban, a los partidos políticos nacionales o partidos políticos

⁶⁶⁶ Héctor Fix Zamudio, *Estudios de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano*, op.cit., pp. 231-255.

⁶⁶⁷ Héctor Fix Fierro, *voz Acciones de Inconstitucionalidad*, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, op.cit., p. 55.

⁶⁶⁸ *Ídem*. Sobre los efectos generales de las resoluciones de las acciones de inconstitucionalidad, José Luis Soberanes, señala que él se inclina por que, en lugar de la adopción de ese nuevo medio de control, se hubiese modificado el del amparo, para permitir la declaración *erga omnes* de los efectos de las sentencias, derogando la fórmula Otero cuando se impugnara una disposición de carácter general. *Cfr.* José Luis Soberanes Fernández, *La Reforma Judicial Federal Mexicana de 1994*, op.cit., pp. 411-412.

⁶⁶⁹ Sobre el particular Carpizo fue de los principales disidentes de la exclusión de la materia electoral de la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con la reforma constitucional de 1994, argumentando que no debería existir ninguna excepción al análisis abstracto de que una norma contraríe o no al texto de la constitución, pues de lo que se trata es de preservar la supremacía de dicho texto fundamental, y no el interés de algún órgano público, como en la controversia constitucional, ni de algún particular, como en el juicio de amparo. *Cfr.* Jorge Carpizo Mac Gregor, *Reformas Constitucionales al Poder Judicial Federal y a la Jurisdicción Constitucional del 31 de diciembre de 1994*, op.cit., p. 836. En el mismo sentido que Carpizo se pronunció José Luis Soberanes, al señalar que la excepción en materia electora de referencia, no tiene sentido. *Cfr.* José Luis Soberanes Fernández, *La Reforma Judicial Federal Mexicana de 1994*, op.cit., p. 412.

locales, éstos últimos solo cuando se impugnará una norma de carácter estatal, reconocidos por el órgano electoral competente.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶⁷⁰ ha señalado como características de las acciones de inconstitucionalidad las siguientes: 1. Se promueve para alegar la contradicción entre la norma impugnada y una de la Ley Fundamental; 2. Puede ser promovida por el Procurador General de la República, los partidos políticos y el 33% cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma; 3. Supone una solicitud para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación analice en abstracto la constitucionalidad de una norma; 4. Se trata de un procedimiento; 5. Puede interponerse para combatir cualquier tipo de normas; 6. Sólo procede por lo que respecta a normas generales, y 7. Las sentencias tendrá efectos generales siempre que sea aprobada por lo menos por ocho ministros. Con base en esas características identificadas por el máximo tribunal del país, se establece el siguiente concepto de las acciones de inconstitucionalidad:

Procedimiento abstracto de control que el 33% de los integrantes de las cámaras legislativas federales y locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como los partidos políticos y el Procurador General de la República, demandan ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ésta resuelva sobre la posible contradicción de una norma general o un tratado internacional y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su integridad y, en su caso, declare la invalidez total o parcial de aquellos, a fin de garantizar la regularidad constitucional y la certeza del orden jurídico nacional⁶⁷¹.

Los sujetos legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad son: 1. El equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por aquel; 2. El equivalente del 33% de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el estado mexicano; 3. El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el estado mexicano; 4. El equivalente al 33% de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano; 5. El equivalente del 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional de 1996; 6. Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales, federales o locales, y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus

⁶⁷⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, ¿Qué son las Acciones de Inconstitucionalidad? 2ª edición, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004, p. 19.

⁶⁷¹ *Ibidem*, p. 22.

dirigencias, pero solo contra leyes electorales expedidas por el órgano legislativo de la entidad federativa que les otorgó el registro⁶⁷².

Jorge Carpizo Mc Gregor, desde muy temprano, casi al inicio de la vigencia de la reforma de 1994, en el año de 1995, señaló que el poder revisor de la Constitución incorporó la acción de inconstitucionalidad con una concepción muy restringida, como teniendo miedo a su propia creación y por ello, la limitó en exceso, de ahí que propusiera, desde esa época, ampliar los sujetos legitimados para interponer dicho medio de control, proponiendo al presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y para leyes locales a sus homólogos en las entidades, siguiendo la legitimación que en el sistema español tiene el Defensor del Pueblo. Asimismo, propone que podría legitimarse a instituciones académicas de prestigio, como podría ser el Consejo Técnico o Interno de la Facultad de Derecho o del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México⁶⁷³.

Once años después, el poder revisor de la Constitución rectificó e incorporó como nuevo sujeto legitimado para promover la acción de inconstitucionalidad a la Comisión de Derechos Humanos. En efecto, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de septiembre de 2006, se adicionó un inciso g), para establecer lo siguiente:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los Estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal⁶⁷⁴.

Las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes contra: 1. Decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; 2. Leyes o tratados internacionales que sean materia de una acción de inconstitucionalidad pendiente de resolver, siempre y cuando se trate de las mismas partes, normas generales y conceptos de invalidez; 3. Leyes o tratados internacionales que hubieran sido materia de una ejecutoria dictada en otra acción de inconstitucionalidad, siempre y cuando se trate de las mismas partes, normas generales y conceptos de invalidez; 4. Cuando hayan cesado los efectos de la ley o tratado internacional materia de la acción de inconstitucionalidad, y 5. Cuando la demanda se presente fuera del plazo de treinta días⁶⁷⁵.

⁶⁷² *Ibidem*, pp. 25-26; Cfr. José Luis Soberanes Fernández, *La Reforma Judicial Mexicana de 1994*, op.cit., pp. 412-413

⁶⁷³ Jorge Carpizo Mac Gregor, *Reformas Constitucionales al Poder Judicial Federal y a la Jurisdicción Constitucional del 31 de diciembre de 1994*, op.cit., p. 837.

⁶⁷⁴ Juventino Castro y Castro, *El Artículo 105 Constitucional*, op.cit., p. 136.

⁶⁷⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *¿Qué son las Acciones de Inconstitucionalidad?* op.cit., p. 28.

Los requisitos de la demanda de las acciones de inconstitucionalidad son: 1. Los nombres y firmas de los promoventes; 2. Los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado la norma general impugnada; 3. La norma general, ley o tratado internacional, cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado; 4. Los preceptos constitucionales que se estimen violados, y 5. Los conceptos de invalidez o sea, los motivos por los que se considere que la norma impugnada es inválida⁶⁷⁶.

El plazo para interponer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma que se combate. El procedimiento está regulado en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se desahoga en las etapas siguientes: Primera. Se designará un ministro a fin de que instruya el procedimiento y formule el proyectos de resolución que corresponda (artículo 64 Ley Reglamentaria del Artículo 105). Segunda. Se dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y al Procurador General de la República, siempre que no haya sido él quien promueva la acción, a efecto de que en un plazo de 15 días rindan un informe tendiente a sostener la validez de la norma impugnada (artículo 64 y 66 Ley Reglamentaria del Artículo 105). Tercero. Transcurrido el plazo anterior, el ministro instructor pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que formulen sus alegatos (artículo 67 Ley Reglamentaria del Artículo 105). Cuarto. El ministro instructor podrá resolver sobre las causales de improcedencia y sobreseimiento, previstas en los artículos 19 y 20 de la Ley, y allegarse todos los elementos que estime necesarios para la mejor resolución del asunto (artículo 65 y 68 Ley Reglamentaria del Artículo 105)⁶⁷⁷.

Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia “deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez de la demanda” (artículo 71 de la Ley Reglamentaria). La Suprema Corte “podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial” (artículo 71 de la Ley Reglamentaria). La resolución que declare la invalidez con efectos generales de una norma debe aprobarse por al menos ocho votos. De no ser así, se desestima la acción y se ordenará su archivo (artículo 72 de la Ley Reglamentaria). Los razonamientos contenidos en los considerandos que funden las sentencias aprobadas por al menos ocho votos son obligatorios para las salas de la Suprema Corte de Justicia y para todos los demás tribunales del país (artículo 43 de la Ley Reglamentaria). Finalmente, la Suprema Corte puede señalar la fecha a partir de la cual surtirá efectos la sentencia, pero esta nunca podrá tener efectos retroactivos, salvo en materia penal (artículo 45 de la Ley Reglamentaria)⁶⁷⁸.

III.1.5 Reformas en materia de amparo

⁶⁷⁶ *Ibíd*em, p. 33.

⁶⁷⁷ José Ramón Cossío Díaz, *La Justicia Constitucional en México*, op.cit., p. 244.

⁶⁷⁸ Héctor Fix Fierro, voz *Acciones de Inconstitucionalidad*, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, op.cit., p. 56.

La reforma de 1994 tocó aspectos muy relevantes del juicio de amparo, entre los que destacan los siguientes:

1. Las fracciones II y III del artículo 103 constitucional que señala las controversias de las cuales conocen los tribunales de la Federación, para equiparar al Distrito Federal con los estados en problemas de invasión de competencias respecto a la Federación y viceversa, ante la facultad legislativa de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal⁶⁷⁹.

2. La fracción XI del artículo 107 constitucional señala que la suspensión del acto reclamado se pide ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los tribunales colegiados de Circuito y es la propia autoridad responsable la que decide al respecto y que en los demás casos conocen y resuelven sobre la suspensión los juzgados de Distrito, y con la reforma se extendió a los tribunales unitarios de Circuito. Asimismo, se amplió la competencia de esos tribunales unitarios de Circuito, para que también se pueda reclamar ante ellos la violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 constitucionales⁶⁸⁰.

3. La fracción XIII del artículo 107 constitucional decía que la denuncia de la contradicción de tesis entre los tribunales colegiados de Circuito en los juicios de amparo se haría ante la Sala que correspondiera con el fin de que decidieran la tesis que debía prevalecer. El texto reformado señala que la denuncia de la contradicción se hará ante la Suprema Corte de Justicia para que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia. Ahora por disposición expresa del texto fundamental también el Pleno conocerá de contradicción de tesis y se indica que la tesis que prevalezca establece jurisprudencia. Antes éste específico punto no lo regulaba la Constitución, sino la Ley⁶⁸¹.

4. Un punto de especial trascendencia que toca la reforma es el relativo al sistema de cumplimiento de sentencias en materia de amparo, contenido en el texto de la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, para regular el cumplimiento sustituto de las resoluciones de amparo, el cual quedó redactado de la siguiente forma: "XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados. Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio

⁶⁷⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Historia Constitucional del Amparo Mexicano*, op.cit., 907.

⁶⁸⁰ *Ibidem*, p. 908.

⁶⁸¹ *Ídem*.

el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

5. El párrafo final de la fracción XVI estableció también una disposición muy polémica, merced a la cual se incorporó la caducidad de los procedimientos de ejecución de las sentencias. En efecto, se estableció textualmente lo siguiente: “La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria”.

Carpizo señala que la caducidad no es admisible respecto de una sentencia de amparo firme, que ya no admite ningún recurso, en virtud de que el cumplimiento de esas sentencias ya no es solo de interés privado, sino público, en el sentido de que el bien jurídico lesionado debe ser resarcido. Ese último párrafo de la fracción XVI del artículo 107 constitucional porque contraría toda la tradición jurídica contenida en el artículo 113 de la Ley de Amparo en el sentido de que un juicio de amparo no puede archivarse si la sentencia del mismo no está completamente cumplida o que ya no haya materia para la ejecución. En consecuencia, éste párrafo deberá desaparecer⁶⁸².

6. También fue materia de la reforma de 1994 el artículo 105 en su fracción III para regular una competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia que no se encuentra dentro del contenido de la jurisdicción constitucional mexicana, sino del control de legalidad. Cuando la Federación sea parte de un juicio. Mucho se discutió esta facultad de la Suprema Corte que proviene de la Constitución de 1917; la reforma de 1994 aclara y precisa los alcances de la misma. La Suprema Corte de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de los jueces de Distrito emitidas en aquellos procesos en que la federación es parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten. Este aspecto considera Carpizo fue resuelto de manera eficaz toda vez que la Suprema Corte conocerá únicamente de esos casos cuando exista una definición jurídica muy importante o un interés nacional de especial trascendencia y el caso haya sido recurrido; es decir, esta facultad de atracción no comprende los expedientes que se están conociendo en la primera instancia federal⁶⁸³.

III.2. La Reforma constitucional electoral de 1996 y su impacto en el Poder Judicial de la Federación.

⁶⁸² Jorge Carpizo Mac Gregor, *Reformas Constitucionales al Poder Judicial Federal y a la Jurisdicción Constitucional del 31 de diciembre de 1994*, op.cit., p. 841.

⁶⁸³ *Ibidem*, p. 842.

El 22 de agosto de 1996, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto mediante el cual se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La materia político electoral fue la esencia de esa reforma, aunque como veremos la misma modificó la estructura y competencia del Poder Judicial Federal y por ello debe ser motivo de análisis en el presente trabajo.

Por virtud de esa reforma de 1996 se modificaron las disposiciones contenidas en los siguientes artículos: 35, fracción III; 36, fracción III; 41, del segundo párrafo en adelante; 54, fracción II, en adelante; 56; 60, párrafos 2o. y 3o.; 74, fracción I; 94, párrafos 1o., 4o. y 8o.; 99; 101, párrafos 1o. y 2o.; 105, fracción II, encabezado; 108, párrafo 1o.; 110, párrafo 1o.; 111, párrafo 1o.; 116, fracción II, párrafo 3o., y el artículo 122. *Adiciones*, artículo 98, dos párrafos 3o. y 4o.; 105, fracción II, inciso f), y fracción III, párrafos 4o. y 5o.; 116, fracción IV, por lo que se recorren en su orden las fracciones IV, V y VI vigentes, para quedar como V, VI y VII. Asimismo, se derogaron los preceptos siguientes: artículo 73, fracción VI; artículo 3o. transitorio del decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100.

Los temas de la reforma tienen todos ellos una importancia excepcional pues tienden a fortalecer la independencia de los órganos electorales y la vigencia de los principios fundamentales que deben regir en todo proceso electoral, pero sólo nos referiremos a las disposiciones reformadas que se vinculan en forma directa con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual sustituyó al Tribunal Federal Electoral.

A partir de la reforma electoral de 1996, el sistema de justicia electoral federal evolucionó hacia uno de carácter exclusivamente jurisdiccional, en tanto que las resoluciones del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación que recaigan a los medios de impugnación que se interpongan respecto de las elecciones presidenciales, así como de senadores y diputados, son definitivas e inatacables⁶⁸⁴.

De la exposición de motivos de la iniciativa de reformas de 1996 y del texto constitucional reformado, con relación a la integración y funciones del renovado Tribunal Electoral, puede advertirse que el poder reformador de la Constitución tuvo como propósito consagrar los siguientes principios:

1. Fortalecimiento del sistema de medios de impugnación, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales;

⁶⁸⁴ José de Jesús Orozco Henríquez, *Comentarios al artículo 99 Constitucional*, en Miguel Carbonell (coordinador), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, tomo IV, op.cit., p. 53,

2. Modificación del mecanismo para calificar la elección de Presidente de la República, correspondiendo ahora al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, realizar el cómputo, calificar y hacer la declaración de Presidente electo;
3. Incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación;
4. Fortalecimiento de la estructura orgánica del Tribunal Electoral, con la creación de la Sala Superior, integrada por siete Magistrados Electorales y Salas Regionales en las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país, desapareciendo en consecuencia, las Salas centrales y de Segunda Instancia que integraban el anterior Tribunal Federal Electoral;
5. Reconocimiento del Tribunal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación;
6. Ratificación de la competencia del Tribunal Electoral, para resolver en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, así como la de resolver los conflictos laborales que se presenten entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores y los que ocurran entre el Tribunal Electoral y quienes le prestan sus servicios;
7. Ampliación sustancial de la jurisdicción del Tribunal, al reconocerle competencia para resolver los juicios de revisión constitucional electoral, por actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que violen un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como para conocer de los juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, que se promuevan por violación a los derechos de votar y ser votados en elecciones populares y de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
8. Modificación al sistema de elección de los magistrados electorales de la Sala Superior y regionales, al establecerse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación los propondrá a la Cámara de Senadores, anteriormente correspondía al Presidente de la República hacer las propuestas correspondientes a la Cámara de Diputados, y
9. Otorgamiento a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por primera vez en la historia política de México de competencia para conocer las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia Electoral.

Atendiendo a la reforma del texto fundamental, se realizó un número importante de modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Código Penal para el Distrito Federal, en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, para adecuarlos a la nueva normativa, y se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, habiéndose publicado el Decreto correspondiente en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de noviembre de 1996.

De lo anterior se advierte que el constituyente pretendió dotar de facultades suficientes al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para convertirlo en la máxima autoridad en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación⁶⁸⁵; así como órgano de última instancia en la calificación de las elecciones de diputados, senadores y asambleístas del Distrito Federal, y encargado de conocer y resolver aquellas impugnaciones que con motivo de la elección presidencial se interponen, y de realizar el cómputo final y formular, en forma definitiva e inatacable, tanto la declaración de validez de la elección, como declaración de Presidente electo.

Dentro del capítulo IV relativo al Poder Judicial, el artículo 94 fue motivo de reformas en sus párrafos quinto y noveno, con la finalidad de, por una parte, incluir al Tribunal Electoral, dentro de los órganos del Poder Judicial, respecto de los cuales se establece en el párrafo quinto que su competencia y funcionamiento, así como la responsabilidad de sus servidores, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que la Constitución establece, y por otro lado, equiparar la estabilidad financiera de los magistrados electorales con los demás funcionarios del Poder Judicial, para que no se disminuya durante su encargo la remuneración que perciban, según lo establecido en el párrafo noveno. Con la modificación a éste último párrafo, señala Manuel Barquín⁶⁸⁶ que se contribuirá a mantener incólume su independencia, al menos por lo que hace a los requisitos formales indispensables, pues aún cuando parezca una garantía superflua, la historia reciente señala el maestro Barquín que ha demostrado que el expediente de la posible disminución de la remuneración trató de ser utilizada como una especie de presión velada, embozada en la justificación de tener que practicar recortes al presupuesto. Por ello, nunca habría estado por demás su inclusión en la Constitución, para evitar que se repita el episodio; que no por haber dejado de alcanzar su objetivo, ni haberse materializado, dejaron de constituir una vejación innecesaria.

El artículo 99 fue modificado radicalmente para incluir la estructura y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y conforme al segundo párrafo, para el

⁶⁸⁵ Mario Melgar Adalid, *La Justicia Electoral*, en Cuadernos para la Reforma de la Justicia número 6, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999, p. 47.

⁶⁸⁶ Manuel Barquín Álvarez, *La Reforma Constitucional en Materia Electoral*, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado nueva serie año XXX, número 90, septiembre-diciembre de 1979, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1997, pp. 1271-1272.

ejercicio de sus atribuciones se estableció que funcionará con una Sala Superior y a través de diversas salas regionales ubicadas en las ciudades que son cabecera de las circunscripciones en que se dividió al país (Guadalajara, Monterrey, Jalapa, Distrito Federal y Toluca). Mientras que la Sala Superior se integra por siete magistrados, cada una de las salas regionales se compone por tres. El párrafo tercero prescribe que el Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años, sin que exista prohibición alguna para que sea reelecto. Por su parte, la ley prevé que las salas regionales tendrán la atribución de elegir a su respectivo presidente⁶⁸⁷.

El párrafo octavo del nuevo artículo 99 constitucional establece que tanto los magistrados electorales que integren la Sala Superior como los de las salas regionales serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o en sus recesos, por la Comisión Permanente a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con las reglas y el procedimiento previstos legalmente⁶⁸⁸.

Un aspecto esencial de la reforma, relacionado con la profesionalización de los integrantes del Tribunal Electoral y el fortalecimiento de la estructura de esa institución, fue el relativo a establecer el funcionamiento permanente de la Sala Superior y no sólo durante los procesos electorales⁶⁸⁹. Las salas regionales seguirían ese mismo derrotero de permanencia, con motivo de la reforma de 2007.

En la iniciativa de reformas a la Constitución de 1996, se estableció que el objetivo esencial de la propuesta era establecer un sistema integral de justicia en materia electoral, de manera que por primera vez existan, en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución⁶⁹⁰. Por esta razón, se cambió la concepción histórica de mantener al margen a la Suprema Corte de Justicia de la Nación del conocimiento de asuntos políticos, a efecto de atribuirle la competencia para analizar la constitucionalidad de leyes electorales por la vía de la acción de inconstitucionalidad.

Por tanto, la Suprema Corte conocería, a partir de la reforma de 1996, de la no conformidad a la Constitución de las normas generales electorales, federales o locales, al eliminarse de la fracción II del artículo 105 constitucional la prohibición para la Corte de conocer de acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre

⁶⁸⁷ José de Jesús Orozco Henríquez, *Comentarios al artículo 99 Constitucional*, en Miguel Carbonell (coordinador), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, tomo IV, op.cit., p. 57.

⁶⁸⁸ Ídem.

⁶⁸⁹ Lucio Cabrear Acevedo, *El Constituyente de 1917 y el Poder Judicial de la Federación una Visión del Siglo XX*, op.cit. 274.

⁶⁹⁰ *Ibíd*em, p. 272.

una norma de carácter general y la Constitución en materia electoral⁶⁹¹. Manuel Barquín Álvarez, señala que parecía aberrante que la propia Constitución negara la posibilidad del control de constitucionalidad en la materia electoral, señalando que afortunadamente con la reforma de 1996 "el entuerto se desfiso", y en el inciso f) de la fracción II se legitima a los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, y a los partidos con registro estatal, para que puedan recurrir a las leyes electorales federales o locales, en el caso de los primeros, en el de los partidos locales, pueden hacerlo con respecto de las leyes electorales expedidas por el órgano Legislativo del Estado que les otorgó el registro⁶⁹².

Don Lucio Cabrera sostiene que las modificaciones al artículo 105 de la Constitución, contemplan tres aspectos fundamentales: 1. Que los partidos políticos, adicionalmente a los sujetos señalados en el precepto vigente, estén legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales; 2. Que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución sea la consignada en dicho artículo de la Ley Fundamental, y que las leyes electorales no sean susceptibles de modificaciones sustanciales, una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los noventa días previos a su inicio, de tal suerte que puedan ser impugnadas de inconstitucionalidad, 3. Que las impugnaciones deben ser resueltas por la Corte y, si proceden, será corregida la anomalía por el órgano legislativo competente antes de que inicien formalmente los procesos respectivos⁶⁹³.

El párrafo cuarto del artículo 99 establece que el Tribunal Electoral es competente para resolver, en forma definitiva e inatacable, en los términos de la propia Constitución y lo previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de los asuntos que, el maestro José de Jesús Orozco, sintetiza magistralmente, de la siguiente manera: a) las impugnaciones relativas a las elecciones federales de diputados y senadores, a través del juicio de inconformidad ante las salas regionales, cuyas resoluciones pueden ser impugnadas ante la Sala Superior mediante el recurso de reconsideración; b) las impugnaciones que se presenten sobre la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior a través del juicio de inconformidad respectivo, realizando el cómputo final de la elección de Presidente de la República, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, y formulará, en su caso, la declaración de validez y la de presidente electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos; c) las impugnaciones respecto de los demás actos y resoluciones de la autoridad electoral federal (IFE o juntas distritales) que violen normas constitucionales o legales a través del recurso de apelación que será resuelto en única instancia, según la distribución de competencia prevista legalmente,

⁶⁹¹ Cfr. Mario Melgar Adalid, *La Justicia Electoral*, en Cuadernos para la Reforma de la Justicia número 6, op.cit., p. 44.

⁶⁹² Manuel Barquín Álvarez, *La Reforma Constitucional en Materia Electoral*, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado nueva serie año XXX, número 90, septiembre-diciembre de 1979, p. 1274.

⁶⁹³ Lucio Cabrera Acevedo, *El Constituyente de 1917 y el Poder Judicial de la Federación una Visión del Siglo XX*, op.cit., pp. 272-273.

por la Sala Superior o la Sala regional correspondiente; d) 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 del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones, de gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, diputados locales, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ayuntamientos o titulares de los órganos político administrativos del Distrito Federal, a través del juicio de revisión constitucional electoral que la Sala Superior resolverá en única instancia; estas impugnaciones solamente procederán cuando, habiéndose agotado en tiempo y forma todos los recursos o medios de defensa que establezcan las leyes locales la repartición solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos; e) las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación (afiliación) libre, individual y pacífica para tomar parte de los asuntos políticos del país, a través del llamado juicio para la protección de los derechos político electorales de los ciudadanos que corresponde resolver en única instancia, de acuerdo con la distribución de competencias prevista legalmente, a la Sala Superior o a determinada Sala Regional; f) los conflictos o diferencias laborales que entre el Tribunal y sus servidores, a través de los mecanismos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con relación a lo dispuesto, en lo conducente, en los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; g) los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, a través del juicio previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, cuya resolución compete a la Sala Superior; i) la determinación e imposición de sanciones en la materia, y j) las demás que, en su caso, señale la ley⁶⁹⁴.

Por lo que respecta a la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Electoral, el artículo 99 constitucional establece que esas materias corresponderán, en los términos señalados por la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento⁶⁹⁵.

⁶⁹⁴ José de Jesús Orozco Henríquez, *Comentarios al artículo 99 Constitucional*, en Miguel Carbonell (coordinador), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, tomo IV, op.cit., pp. 59-61; Manuel Barquín Álvarez, *La Reforma Constitucional en Materia Electoral*, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado nueva serie año XXX, número 90, septiembre-diciembre de 1979, op.cit., pp. 1272-1273; Lucio Cabrera Acevedo, *El Constituyente de 1917 y el Poder Judicial de la Federación una Visión del Siglo XX*, op.cit. p. 273.

⁶⁹⁵ Manuel Barquín Álvarez, *La Reforma Constitucional en Materia Electoral*, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado nueva serie año XXX, número 90, septiembre-diciembre de 1979, op.cit., p. 1273.

Finalmente, la reforma de 1996, estableció en la última parte del artículo 99 constitucional que la integración del Tribunal Electoral corresponde al Senado, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes o a la Comisión Permanente, en sus recesos, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia, conforme lo determine la ley. Los requisitos para ser magistrado electoral en la Sala Superior, serán por lo menos los mismos que para ministro de la Suprema Corte, y durarán 10 años, sin reelección⁶⁹⁶. Los de las salas regionales no podrán ser menores de los que corresponden a los magistrados del Tribunal Colegiado de Circuito, su encargo durará ocho años, sin reelección. El régimen de responsabilidad de los magistrados electorales se asimila al de los demás altos funcionarios del Poder Judicial Federal, prohibiéndoles el desempeño de cualquier otro encargo del gobierno federal, local o del Distrito Federal, así como de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia pública.

Por otra parte, la reforma de 1996 también contiene una modificación sustancial de la justicia electoral local. Así, el texto del artículo 116 de la Constitución, por lo que se refiere a las elecciones de las legislaturas de los estados, de los gobernadores y de los municipios, fue motivo de reformas, enriqueciéndose y precisándose las garantías que ya se establecían en la legislación federal, introduciendo explícitamente como principios rectores de los procesos electorales locales. Además, se definen los principios generales conforme los que deben integrarse y funcionar los órganos electorales locales así como los que rigen el desarrollo de los procesos electorales locales, y la participación de los partidos políticos, con el objeto de constituir garantías mínimas y homogéneas, de observancia general para toda la República. En la fracción II del artículo 116, se agrega el principio de que las Legislaturas de los estados se integran con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen las leyes⁶⁹⁷.

En la fracción IV del artículo 116, se incluyeron la mayoría de los principios que se introducen en el ámbito local: *a)* Las elecciones de los gobernadores de los estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos, se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; *b)* en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, son principios rectores los de legalidad, imparcialidad,

⁶⁹⁶ El periodo de ejercicio de los magistrados electorales fue motivo de reforma en 2007, reduciéndose el periodo del encargo de los magistrados de la Sala Superior de diez a nueve y ampliándose el periodo del encargo de los magistrados de las salas regionales de ocho a nueve años, improrrogables en ambos casos. También para respetar los plazos de designación y permitir que ésta se de en forma escalonada y ordenada, se dispone para los casos de vacantes definitivas que se nombrará un nuevo magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original. Cfr. José de la Luz López Pescador, *Aspectos relevantes de la reforma constitucional publicada el 13 de noviembre de 2007, con relación a las atribuciones de las Salas Regionales del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación*, ensayo preparado para cumplir uno de los requisitos exigidos por el Acuerdo 1/2008, de 19 de febrero de 2008, del H. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, próxima publicación en Revista del Congreso del Estado de Durango.

⁶⁹⁷ Barquín Álvarez, Manuel, *“La Reforma Constitucional en Materia Electoral”* en Boletín Mexicano de Derecho Comparado nueva serie año XXX, número 90, septiembre-diciembre de 1979, op.cit., p. 1275.

objetividad, certeza e independencia; c) las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; d) se establezca un sistema de medios de impugnación, para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad; e) se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales; f) se dispone que de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento, y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendentes a la obtención del sufragio universal; g) se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; h) se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes, y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, e i) se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse⁶⁹⁸.

El propio maestro Barquín Álvarez, respecto de la reforma del Distrito Federal que se concretó en 1996, la califica de amplia y profunda, considerando que replantea íntegramente una solución histórica que se dio en otro tiempo, sacrificando los derechos electorales de los ciudadanos del Distrito Federal. Por ello, se propone restituir a los ciudadanos del Distrito Federal la facultad de elegir a su Jefe de Gobierno, así como el pleno reconocimiento y consolidación de su órgano legislativo, al que en consecuencia se le denominará Asamblea Legislativa y a sus integrantes diputados. La Constitución ya no regula la materia de organización de los órganos de gobierno del Distrito Federal dentro de las facultades del Congreso de la Unión, sino en el artículo 122, como parte de la regulación que conforma el sistema federal; donde ahora se sientan las bases de un nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Finalmente, el artículo 122 establece claramente el carácter local de las autoridades del Distrito Federal: la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del D. F. y el Tribunal Superior de Justicia. La Asamblea Legislativa del D. F. se integra por los principios de mayoría relativa y la representación proporcional, mediante el sistema de listas de circunscripción plurinominal, el jefe del gobierno y de la administración pública será electo por votación universal, libre, directa y secreta, la función judicial estará a cargo del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura, además de los juzgados y demás órganos jurisdiccionales que de ellos dependen. Al Estatuto de Gobierno corresponde reglamentar todo lo demás que se refiera a la integración de los órganos de gobierno del D. F., así como de su integración y atribuciones.

En los apartados A, B y C se distribuye la competencia entre el Congreso de la Unión, el Presidente de la República y las que corresponden a los órganos locales, conforme a cinco bases. Al Congreso de la Unión se le atribuye: legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de

⁶⁹⁸ Ídem.

las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal; dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la unión y las demás atribuciones que le señala la Constitución (apartado A). Al Presidente de la República le corresponde: iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal; proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal, para tal efecto, el jefe de gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la ley; proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal y las demás que la Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes le señalen (apartado B)⁶⁹⁹.

III.3. El retorno a la concentración total de funciones de administración y gobierno por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Reforma Judicial de 1999.

El párrafo octavo del artículo 100 Constitucional de conformidad con la reforma de 1994, dispuso que las decisiones del Consejo de la Judicatura fueran definitivas e inatacables, pero de inmediato señala las excepciones, las cuales fueron introducidas por el Senado ya que la iniciativa presidencial no las contemplaba, que son las que se refieren a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, “las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la Ley Orgánica respectiva”. Es decir, para esos casos se creó un recurso ante la Suprema Corte, órgano que dirá la última palabra al respecto.

El doctor Carpizo desde 1995⁷⁰⁰ consideró un gran desacierto de graves consecuencias, la existencia de ese recurso por las siguientes razones: a) generalmente no existe en el derecho comparado porque se desea que las decisiones de los Consejeros de la Judicatura o Magistratura sean la última palabra, pues de lo contrario se pierde en mucho la idea de esos cuerpos colegiados como los órganos autónomos de administración y gobierno de los tribunales; b) sólo son

⁶⁹⁹ Juan José Ríos Estavillo, *Comentario al artículo 122 Constitucional*, en Miguel Carbonell (coordinador), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, tomo IV, op.cit., p. 314-341.

⁷⁰⁰ Jorge Carpizo Mac Gregor, *Reformas Constitucionales al Poder Judicial Federal y a la Jurisdicción Constitucional del 31 de diciembre de 1994*, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* nueva serie año XXVIII, número 83, op.cit., pp. 827-828.

recurrir las decisiones sobre la designación, adscripción y remoción de los magistrados federales, pero éstas son exactamente las más importantes facultades del Consejo. Entonces, ¿se tienen o no confianza en el Consejo de la Judicatura Federal?; c) se corre el peligro de que el gran vicio que esta reforma constitucional trata de destruir: “el clientelismo”, no pueda ser erradicado, o regrese con diversas modalidades. En síntesis, la última palabra sobre la designación, adscripción y remoción de los magistrados y jueces federales queda en manos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia; d) la posición personal del Presidente de la Suprema Corte y del Consejo se acrecienta en una forma indebida, toda vez que en el Pleno opaca o anula las opiniones de los otros miembros del Consejo, cuando ese presidente es solo uno de siete. Se corre el peligro que el presidente se convierta en un ente autoritario y arbitrario; e) Si se desea darle una nueva oportunidad al magistrado o juez afectado, bien se podría crear un recurso administrativo, pero ante el propio Consejo, recurso que no ha existido durante todo el tiempo que el Pleno de la Suprema Corte tenía esas facultades; f) este recurso no existe, y que bueno, respecto al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal ¿puede alguien explicar porque en un caso si existe y en el otro no, tratándose de situaciones idénticas?; y g) por los argumentos anteriores considero que ese recurso debe desaparecer.

En otro estudio realizado por el doctor Carpizo, señala que a partir de 1995, derivado de la aplicación del recurso citado, inició un enfrentamiento entre el pleno de la Corte y el Consejo de la Judicatura y que esa discrepancia de criterios entre los dos órganos llevó a los ministros a presentar al Presidente de la República un proyecto de reformas constitucionales, que hizo suyas el titular del Ejecutivo y las presentó al Congreso, mismas que fueron aprobadas el 11 de junio de 1999, que pueden tener algún aspecto positivo, pero que en el fondo persigue, y así será, subordinar el Consejo de la Judicatura al Pleno de la Suprema Corte⁷⁰¹.

La reforma de 1999, modificó los artículos 94, párrafos primero y sexto; 97, último párrafo; 100, párrafos primero, segundo, tercero, quinto, séptimo, octavo y noveno; y 107, fracción IX; se adiciona un segundo párrafo al artículo 94, recorriéndose en su orden los párrafos segundo a décimo para pasar a ser tercero a undécimo y un tercer párrafo al artículo 100, recorriéndose en su orden los párrafos tercero a noveno para pasar a ser cuarto a décimo, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 94, primer párrafo fue modificado, para dejar de mencionar al Consejo de la Judicatura, entre los órganos en que se deposita el “ejercicio del Poder Judicial de la Federación”. La exposición de motivos respectiva, sobre ese punto en específico señala que: “desde la creación del Consejo surgieron dudas sobre la naturaleza y alcance de sus funciones respecto de las

⁷⁰¹ Jorge Carpizo Mac Gregor, *Otra reforma constitucional: la subordinación del Consejo de la Judicatura Federal*, en Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional número 2, enero junio de 2000, op.cit., p 213.

conferidas a los órganos jurisdiccionales”. El doctor Fix Zamudio⁷⁰² comenta que no obstante esa modificación, el Consejo si realiza funciones jurisdiccionales al resolver conflictos laborales entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos, según lo dispuesto por la fracción XII del apartado B del artículo 123 constitucional, así como también, según una parte de la doctrina, al imponer sanciones disciplinarias a los funcionarios judiciales.

El párrafo segundo del artículo 94 fue incorporado y, corresponde al anterior primer párrafo del artículo 100, para establecer que: *La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.*

El artículo 94 se modificó en su artículo sexto, el cual pasaría a ser el séptimo, para otorgar competencia al Pleno de la Corte a fin de que distribuyera los asuntos de su competencia, entre las Salas del máximo tribunal del país, y para poder reenviar juicios a los tribunales colegiados con el fin de que éstos órganos los resuelvan, sin que necesariamente se hubiese sentado tesis de jurisprudencia con relación a la litis planteada en esos casos, para una mejor administración de justicia⁷⁰³.

Como se sabe, el texto anterior autorizaba a la Corte para que remitiera a los colegiados aquellos asuntos que trataran temas sobre los que ya hubiera establecido jurisprudencia, pero con la reforma de 1999, se agrega un elemento adicional que otorga mayor flexibilidad a la Corte para remitir todo tipo de asuntos, que es el relativo a tratar de lograr una mejor impartición de justicia⁷⁰⁴. Este término tan ambiguo que se incorpora al texto constitucional, como indicamos, otorga una libertad absoluta para que la Corte abdique su competencia a favor de los tribunales colegiados de circuito.

El artículo 97 se reformó para precisar los órganos ante los cuales deben rendir protesta los magistrados de circuito y jueces federales. A pesar de que un sector de la doctrina considera inútil esa modificación⁷⁰⁵, algún otro sector, la justificó⁷⁰⁶, argumentando que la protesta, por la majestad del Pleno de la Suprema Corte debía rendirse ante ese órgano en un acto solemne de alta emotividad y de formalidad ineludible, no obstante se considera relevante la participación del

⁷⁰² Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro, *Comentarios al artículo 94 constitucional*, en Miguel Carbonell (coordinador), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, tomo IV, op.cit., p. 5.

⁷⁰³ Véase Diario Oficial de la Federación de 11 de junio de 1999, p. 2.

⁷⁰⁴ Ídem.

⁷⁰⁵ Cfr. Miguel Carbonell, *Poder Judicial y transición a la democracia: la reforma de 1999*, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXIII, número 97, enero-abril de 2000, p. 337.

⁷⁰⁶ Cfr. Mario Melgar Adalid, *El Consejo de la Judicatura Federal*, 4ª edición actualizada, Editorial Porrúa, S.A., México, 2000, p. 252.

Consejo de la Judicatura, por ende, la protesta debe rendirse ante los dos órganos, lo cual da unidad y fortalece al Poder Judicial.

Aunque en apariencia irrelevante el órgano ante el que se tome protesta por parte de los juzgadores federales, debe advertirse una clara intención de dejar claro, aún a través del “simbolismo”, o de la “emotividad personal y familiar”, la superioridad jerárquica del Pleno de la Corte, sobre cualquier otra autoridad en el ámbito del Poder Judicial.

El artículo 100 constitucional fue el que sufrió un mayor número de reformas en 1999, para ser precisos se modificaron, con mayor o menor intensidad, ocho de sus párrafos. El primer párrafo señala que *“el Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones”*. Desde luego, que de esa disposición se deriva la conclusión de que el Consejo de la Judicatura no será más parte integrante del Poder Judicial de la federación, con la posibilidad de disputar a la Corte decisiones importantes relativas a la naturaleza de gobierno y administración del Poder Judicial. Por el contrario, la descripción que hace el primer párrafo del artículo 100, del Consejo de la Judicatura, coincide en sus rasgos distintivos de un órgano auxiliar, según la doctrina del derecho administrativo.

Por tanto, si la naturaleza del Consejo corresponde a la de un órgano auxiliar para realizar con independencia o autonomía técnica y de gestión un tramo de responsabilidades o determinadas atribuciones, queda evidenciado que el órgano superior del Poder Judicial, sin lugar a dudas será solo el Pleno de la Corte, que no solo corrige las decisiones más importantes del Consejo, sino que además determina su integración mayoritaria, al designar a cuatro de los siete integrantes, como veremos más adelante. En síntesis, con las características del Consejo de la Judicatura descritas en el primer párrafo del artículo 100 constitucional se confirma la subordinación de ese órgano a la Suprema Corte, como lo destacó el doctor Jorge Carpizo, en el estudio al que hicimos referencia en párrafos que anteceden.

El segundo párrafo del artículo 100, relativo a la composición del Consejo, confirma el número de siete integrantes de ese órgano; pero, los tres miembros que provienen del Poder Judicial serán designados por el pleno de la Suprema Corte, por mayoría de ocho votos de entre los Magistrados y Jueces de Distrito. De acuerdo al texto reformado en 1999, se sustituye el método para designar a los consejeros pertenecientes al Poder Judicial, de insaculación por el de elección directa de una mayoría calificada del pleno de la Corte.

El método de insaculación fue motivo de críticas por parte de la doctrina⁷⁰⁷, sin embargo, existían otras mejores alternativas para sustituirlo, dejando a salvo la independencia del Consejo de la Judicatura, tan deseable y necesaria, para acceder al sistema objetivo de designación de juzgadores federales, sin intervención de los ministros; sin embargo, éstos aprovecharon las

⁷⁰⁷ José Ovalle Favela, *Garantías Constitucionales del Proceso*, editorial MacGraw Hill, México, 1996, p. 299.

críticas al método de insaculación para llevar agua a su molino, proponiendo designar, ellos mismos, a los integrantes del Consejo, cuando lo deseable hubiere sido un sistema mixto u ortodoxo distinto⁷⁰⁸, máxime que la Corte era una de las partes del conflicto que, con la eliminación del sistema de insaculación, pretendía resolverse.

El tercer párrafo del artículo 100 modificó los requisitos para ser Consejero, agregando el de capacidad administrativa y que en el caso de los consejeros provenientes del Poder Judicial gozaran de reconocimiento en el ámbito judicial. Asimismo, eliminó como requisito de los consejeros designados por el Ejecutivo y por el Senado de la República, el que se hayan distinguido por su capacidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. La reforma que incorpora el párrafo tercero, señala Carbonell⁷⁰⁹ que tiene la disyuntiva de no tomarse en serio los requisitos exigidos, o bien, tomarlos en serio e ignorar que está prescrita en la Constitución la carrera judicial que impide que un juzgador pueda desarrollar capacidad administrativa.

Mario Melgar señala que no es sencillo para un funcionario judicial sobresalir por su capacidad administrativa, pues fue designado para cumplir con una función de orden jurisdiccional. Precisamente la creación de los consejos de judicatura ha tenido como propósito liberar a los jueces y magistrados de las cargas administrativas y propiciar que se dediquen exclusivamente a la tarea de impartir justicia. No se explica entonces porque el texto constitucional les exige la distinción en actividades extrajurisdiccionales a esos consejeros provenientes de la rama judicial.

El párrafo cuarto confirma el funcionamiento del Consejo en Pleno y en comisiones, y reserva para el Pleno las resoluciones sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine⁷¹⁰.

El sexto párrafo se reformó para precisar que los consejeros no representan a quien los designa, sino que desempeñaran su función con independencia e imparcialidad y durante su encargo sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de la Constitución. Con esta disposición se trata de lograr una armonía anticipada en el seno del máximo órgano del Consejo, para evitar posiciones irreconciliables entre sus integrantes, bajo el argumento de desvincular a los consejeros designados por el Senado y el presidente de la República, de quienes los designan,

⁷⁰⁸ El modelo italiano es el modelo perfecto a seguir, donde con toda libertad y con una regulación que evita la politización todos los juzgadores participan en igualdad de circunstancias, con un voto, para elegir a los integrantes del Consejo de la Magistratura provenientes de la propia organización judicial; pero dado los pretextos y temores a la politización, que más bien es a la pérdida de poder por parte de la Suprema Corte, hubiese sido conveniente haber dado participación al Senado de la República para la designación de los consejeros provenientes del ámbito jurisdiccional, sin menoscabar la participación de la Suprema Corte, con un procedimiento similar al que se sigue para designar a los magistrados electorales.

⁷⁰⁹ Miguel Carbonell, *Poder Judicial y transición a la democracia: la reforma de 1999*, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXIII, número 97, enero-abril de 2000, p. 340.

⁷¹⁰ Diario Oficial de la Federación de 11 de junio de 1999, p. 3.

circunstancia que puede ser positiva para el buen funcionamiento del Pleno del Consejo y por contribuir a la autonomía de esa institución, aunque ésta debe aspirarse a que se concrete sin cortapisas, es decir, que también se logre su independencia respecto de la Corte.

El octavo párrafo del artículo 100 se reformó para otorgar a la Suprema Corte la facultad de solicitar al Consejo expida acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal y, agrega la parte final de ese mismo párrafo que el Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. La Ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones⁷¹¹.

El contenido del octavo párrafo reformado en 1999, concreta de manera nítida la subordinación del Consejo, pues para el adecuado ejercicio de la jurisdicción federal, la Suprema Corte le podrá sugerir emita todos los acuerdos generales que estime pertinente. En la práctica administrativa se traduce en que la Corte sea el órgano normativo que emita las “políticas públicas” que estime pertinentes, mientras el Consejo queda reducido a un órgano auxiliar ejecutor de las instrucciones de la Corte, ésta práctica se refuerza, con la última parte del precepto que textualmente dispone que: *El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar los (acuerdo generales) que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones.*

Se refuerza lo relativo a la función directiva que asume la Suprema Corte en las funciones de gobierno y administración del Poder Judicial, al establecer el recurso de revisión administrativa⁷¹², mediante el cual el máximo tribunal del país revisa las decisiones más importantes del Consejo. Este recurso quedo regulado en el noveno párrafo del artículo 100, cuyo texto reformado es el siguiente: *Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva*⁷¹³. Cabe señalar, que por la importancia de éste recurso lo volveremos a tratar en una parte posterior de este trabajo, dado que aquí solo estamos señalando los aspectos más relevantes de la reforma de 1999, pero no tratando en específico alguna de las materias de la misma.

⁷¹¹ Ídem.

⁷¹² La regulación exhaustiva del recurso administrativo, como su estudio doctrinal, puede consultarse en una obra magnífica preparada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, denominada *El Recurso de Revisión Administrativa*, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007, disponible en versión electrónica con base de datos (CD Y DVD).

⁷¹³ Diario Oficial de la Federación de 11 de junio de 1999, p. 3.

El último párrafo del artículo 100, imperceptiblemente otorga la facultad a la Suprema Corte para posicionarse aún más sobre el Consejo de la Judicatura, al señalar que éste órgano debe elaborar el presupuesto del Poder Judicial con excepción del que corresponda a la Corte, pero indica que ese presupuesto elaborado por el Consejo se remitirán al Presidente de Suprema Corte, quién desde luego, en ese carácter (no de presidente del Consejo) los incluirá en el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para destacar y otorgar expresamente un poder ilimitado al Presidente de la Corte, la última parte del párrafo final del artículo 100 destaca que la administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente.

Por otra parte, la reforma de 1999, modificó el contenido de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer:

Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.

Cabe recordar que de acuerdo al texto anterior a la reforma comentada la revisión a la que se refiere esa fracción IX procedía siempre que los tribunales mencionados resolvieran sobre la inconstitucionalidad de una ley o hicieran la interpretación directa de un proceso constitucional. Con el texto reformado, la revisión procede siempre que la resolución de los colegiados “a juicio de la Suprema Corte y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia”, además de declarar la inconstitucionalidad de una ley o establecer la interpretación directa de un precepto constitucional.

Con esa reforma en la regulación constitucional del amparo se da una mayor certeza a las resoluciones emitidas por los tribunales colegiados, además se descarga a la Corte de un número importante de asuntos en los que se actualizaba la hipótesis de que se resolviera sobre la constitucionalidad de una ley o se interpretara un precepto constitucional, pues se da firmeza al criterio emitido por el tribunal Colegiado respectivo y sólo en casos en que estime la Corte que deba intervenir, según su propia regulación, podrá hacerlo. Sobre la modalidad para la admisión del recurso contra las decisiones de los colegiados, Mario Melgar⁷¹⁴ señala ese mecanismo está inspirado en *write of certiorari* o en español, el auto de certiorari estadounidense, con el beneficio de que la Corte podrá seleccionar los asuntos a resolver.

⁷¹⁴ Mario Melgar Adalid, *El Consejo de la Judicatura Federal*, op.cit., pp. 253-254.

Acentuando la práctica autoritaria de destitución de autoridades sin que se cumplan el plazo para el que fueron electas, el artículo segundo transitorio del Decreto que contiene la reforma constitucional de 1999, estableció que *los actuales Consejeros de la Judicatura Federal, con excepción del Presidente del Consejo, concluirán sus funciones a la entrada en vigor del presente decreto*. Mario Melgar señala que más allá de los derechos adquiridos por los funcionarios cesados, que nadie respetó, persiste la práctica autoritaria y contraria a la Constitución Política de cesar a los funcionarios a quienes se les había dado el encargo para que lo ejercieran con independencia e imparcialidad y a quienes, rezaba el texto fundamental, sólo podrían ser removidos en los términos del Título Cuarto de la Constitución⁷¹⁵. Ahora, esa drástica medida podría haberse justificado, aunque no del todo, si se hubiese aplicado exclusivamente a los consejeros provenientes del ámbito judicial a los que fueron electos mediante insaculación, toda vez que ahora será la Suprema Corte la que designe a los consejeros provenientes de dicho poder, pero no resulta aplicable la medida para los consejeros designado por el presidente de la República y el Senado, pues el método de designación de estos funcionarios no se modificó⁷¹⁶.

Por el contrario, soy de la idea que un derecho fundamental establecido en la Constitución y contenido en tratados internacionales suscritos por México, como es el relativo a la inaplicación de leyes retroactivas en perjuicio de los gobernados, no pueden ser desconocidos tan arbitrariamente en una norma transitoria de un Decreto de reformas y, dada la postura de la Corte sobre el particular, considero que debe dar materia a un juicio que concluya en los tribunales internacionales, pero desafortunadamente los perjudicados en esos casos para no ver truncada su carrera profesional o política, optan por no impugnar esas normas.

III.4. La Reforma Judicial de 2007.

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha trece de noviembre de dos mil siete se identifica, por un sector importante de la ciudadanía, como la promotora de una disminución representativa de los gastos de campaña al regular en forma más estricta el acceso, por parte de los partidos políticos y candidatos para los distintos cargos de elección popular, a los medios de comunicación masiva. Esa percepción general lleva a una visión parcial de la reforma, toda vez que se margina una parte importante del esfuerzo del poder reformador de la Constitución por otorgar una reforma integral en materia electoral que abarque la mayor parte de los temas pendientes en la agenda legislativa y sobre los que existía consenso social generalizado.

Los propios medios de comunicación difundieron con mayor énfasis el tema con el que la ciudadanía identifica a la reforma, por la afectación que el mismo reportaba a su interés particular

⁷¹⁵ *Ibidem*, p. 255.

⁷¹⁶ *Ídem*.

y con la finalidad de obtener legitimación social para revertir la reforma, sobre ese aspecto específico.

Solo los expertos en materia electoral y la academia⁷¹⁷ se refirieron a los avances que representaban cada una de las disposiciones reformadas rescatando el equilibrio que pretendió el Poder reformador de la Constitución en el contenido del Decreto.

A pesar de identificar el problema de la necesidad de la difusión y análisis integral de reforma, en el presente apartado solo la abordaremos en forma parcial, por la limitación temática de nuestra investigación. Asimismo, debo aclarar que los comentarios vertidos sobre esta reforma de 2007 se sustentan en el ensayo preparado por el suscrito, respecto del impacto en la organización y funcionamiento del Tribunal Electoral y su repercusión en el ámbito judicial⁷¹⁸. En consecuencia, el contenido del presente trabajo se referirá a las reformas que contiene el Decreto sólo respecto del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las abordaremos en el orden en que aparecen en el texto del precepto.

En el Diario Oficial de la Federación de 13 de noviembre de 2007 se publicó el Decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que respecta al tema de los comentarios cabe aclarar, en primer término que el texto original del artículo 99 se refería a los procedimientos para la aprobación de las renunciaciones y el otorgamiento de las licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero, a partir de la judicialización de los procedimientos electorales y de la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, el Constituyente reservó el numeral citado, desde la reforma político electoral de 1996, para regular las bases orgánicas y competenciales del referido Tribunal, remitiendo los dos párrafos que conformaban la disposición original al artículo 98 de la Constitución. En específico, el referido artículo 99 fue motivo en 2007 de las reformas siguientes:

⁷¹⁷ Aún en trabajos académicos existe la tendencia de referirse exclusivamente a la parte más conocida y difundida de la reforma, así John M. Ackerman, en los comentarios que hace de la reforma constitucional del 2007, enfatiza sus puntos de vista sobre los temas más difundidos de la reforma, dejando de lado, los aspectos relativos a la alteración de la organización y funcionamiento de los órganos electorales; *cfr.*, John M. Ackerman, *Comentarios a la reforma constitucional en materia electoral de 2007*, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XLI, número 121, enero-abril de 2008, pp. 411-417.

⁷¹⁸ *Cfr.* José de la Luz López Pescador, *Aspectos relevantes de la reforma constitucional publicada el 13 de noviembre de 2007, con relación a las atribuciones de las Salas Regionales del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación*, ensayo preparado para cumplir uno de los requisitos exigidos por el Acuerdo 1/2008, de 19 de febrero de 2008, del H. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, próxima publicación en Revista del Congreso del Estado de Durango.

1. En el párrafo segundo del artículo comentado el Decreto de referencia incluye una precisión significativa en la que establece que tanto la Sala Superior como las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para el ejercicio de sus atribuciones funcionarán de manera permanente⁷¹⁹.

Esta precisión podría parecer extraña y falta de técnica legislativa en un sistema donde los tribunales operan en forma continua y regular, pero es el caso que en México, hasta la fecha de la citada reforma, respecto del Tribunal Electoral, no era así, debido a que la ley secundaria disponía la actividad de las salas regionales solamente durante los procesos electorales federales. Distintos sectores de la población habían criticado fuertemente los recesos de las salas regionales debido a que los magistrados que las integran tienen garantizado el derecho a seguir percibiendo la retribución salarial que la ley disponía⁷²⁰.

Ese argumento podría superarse con las actividades académicas que realizaban los funcionarios adscritos a las salas regionales, en beneficio no sólo del personal de los órganos electorales, sino de distintos sectores interesados por el cultivo de la materia jurídico electoral. Esa capacitación e intercambio académico dotaba de mejores herramientas a los juzgadores para superar la visión estrecha con que lamentablemente otros órganos jurisdiccionales siguen resolviendo conflictos.

Sin embargo, consideramos que una justificación racional y prudente para que las salas regionales funcionen de manera permanente es la relativa a que las cargas de trabajo de la Sala Superior se han incrementado y previsiblemente esa tendencia permanecerá en el futuro, ante la ampliación del espectro competencial de la autoridad jurisdiccional electoral⁷²¹.

La redistribución de competencias entre la Sala Superior y las salas regionales sería definida por el legislador ordinario dentro de la ruta marcada por el Poder Reformador de la Constitución, pero se anticipa un resultado optimista, toda vez que con la ampliación de facultades de las salas regionales, para desempeñarlas en forma adicional a las que se tienen en los procesos electorales, se fortalecerá el Tribunal Electoral, al consolidarse una de sus instancias.

Esta medida resultará benéfica para nuestro país, pues con ella se contribuye a una descentralización de la función jurisdiccional en materia electoral, toda vez que existirá en forma permanente un órgano que atienda, de manera más inmediata y próxima a los ciudadanos, los recursos y medios de impugnación, dentro del marco de competencia que se le reserve.

⁷¹⁹ Diario Oficial de la Federación de 13 de noviembre de 2007, p. 6.

⁷²⁰ José de la Luz López Pescador, "Aspectos relevantes de la reforma constitucional publicada el 13 de noviembre de 2007, con relación a las atribuciones de las Salas Regionales del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación", op.cit., p. 3

⁷²¹ Ídem.

2. La reforma en comento adicionó un nuevo párrafo que en el texto actual corresponde al segundo de la fracción II del artículo 99 para precisar que las salas Superior y regionales del Tribunal Electoral sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes⁷²².

En principio parece una limitación a la función judicial, toda vez que existe una corriente muy fuerte en los distintos sistemas jurídicos contemporáneos, donde el juez no debe ser considerado como mero aplicador del texto legal.

La ley no es vista en la actualidad como la “encarnación” de la voluntad popular, representada por la aureola legitimadora de los poderes legislativos, a quienes se les consideró como auténticos representantes del pueblo. Esa concepción fue muy útil para enfrentar a los regímenes monárquicos absolutistas, para dar paso al sistema democrático, en sus diversas modalidades de estados republicanos o monarquías constitucionales, con facultades acotadas en los textos constitucionales.

Superada la etapa de una visión limitada del derecho, los contenidos de los textos legales pueden ser replanteados por los operadores del derecho a través de localizar los valores, principios, o guías rectoras de la norma, para resolver los casos concretos con apego a los mismos, reconociendo que existen casos difíciles en los que éstos se presentan en conflicto y será el juzgador el encargado de señalar cual debe prevalecer sobre otros⁷²³.

Esta concepción del derecho que se abre paso en los distintos tribunales del mundo, ha permeado en nuestro país por conducto precisamente del Tribunal Electoral, que fue el primero en abandonar la práctica de una aplicación mecánica del derecho, con base en la lógica formal. Se entiende que sea el Tribunal Electoral el que se adelantó en nuestro sistema para hacer efectiva la función sancionadora de los órganos electorales, donde los actores políticos involucrados en irregularidades tratan de actuar sin dejar huella de dichas irregularidades⁷²⁴.

Sin embargo, ese aparente retroceso en la concepción jurisdiccional, en el presente caso se justifica por lo delicado y espinoso que resulta el tema de nulidades en las elecciones que

⁷²² Diario Oficial de la Federación de 13 de noviembre de 2007, p. 6

⁷²³ Sobre el particular existe una bibliografía muy amplia, pero uno de los impulsores de esta nueva corriente del pensamiento jurídico en Manuel Atienza de quien podría consultarse su vasta obra, pero abordando los temas más relevantes, en los textos que a continuación se enuncian. Véase Manuel Atienza, *Introducción al Derecho*, segunda reimpresión, Distribuidora Fontamara, S.A., México, 2003 pp.349; asimismo, consúltese su obra *Las piezas del Derecho, teoría de los enunciados jurídicos*, Ariel, Barcelona, 1996, pp.207.

⁷²⁴ Un asunto donde se utilizó este tipo de argumentación por parte de los órganos electorales mexicanos fue el caso de la multa aplicada al Partido Revolucionario Institucional por haber utilizado recursos provenientes del Petróleos Mexicanos, por intermedio del Sindicato de trabajadores de esa empresa paraestatal para utilizarlos en la campaña electoral de 2000.

generalmente serán acompañadas de una crisis política que podría convertirse incluso en una situación de ingobernabilidad que tome cauces no institucionales.

Al restringir la facultad para declarar la nulidad de una elección por causales que expresamente se establezcan en las leyes, se ganará en certeza jurídica y disminuirá la presión de los actores políticos sobre el Tribunal Electoral para que declare la nulidad de elecciones como consecuencia de irregularidades que no necesariamente justifican la medida extrema.

Una titánica labor tenía por delante el legislador ordinario para decantar el catálogo de causales por las que pueda anularse una elección, considerando que debía abarcar todos los casos previsibles de graves irregularidades cometidos por los actores, antes y durante el proceso electoral que incidan en el resultado de la elección. En ese sentido el legislador debía ampliar seguramente las causales de nulidad que actualmente se contemplan para la elección de diputados federales y senadores de la República.

Será también el legislador ordinario el que al establecer el catálogo de causales de nulidad respete puntualmente la alta función y atribuciones otorgadas por la Constitución al Tribunal Electoral pues esta preocupación también la expresaron los integrantes de las comisiones unidas del Senado de la República de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Radio Televisión y Cinematografía, y de Estudios Legislativos que dictaminaron la iniciativa de reforma en la etapa en que correspondió el análisis a dicha Cámara.

Finalmente, un aspecto relevante que se desprende de la adición de este segundo párrafo de la fracción II del artículo 99, es el relativo a que la legislación secundaria podría también llenar el vacío respecto a las causales de nulidad de la elección presidencial, toda vez que no se exceptúa este tema en la Constitución.

Una primera aproximación de la reforma constitucional debe darnos un balance positivo, considerando que de cualquier forma siempre existirá un margen que sólo el juzgador puede llenar, relativo a la interpretación para determinar la actualización de las causales de nulidad previstas en la ley, con base en las circunstancias acreditadas en cada caso concreto a resolver y ahí seguramente podrá enseñorearse nuevamente la función del Tribunal.

3. Con la reforma también se adicionó la parte final de la fracción V del artículo 99, con la finalidad de que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentra afiliado, después de agotar previamente las instancias de solución de conflictos previstas en las normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables⁷²⁵.

⁷²⁵ Diario Oficial de la Federación de 13 de noviembre de 2007, p. 6.

La doctrina conoce este tipo de obligaciones de agotar un procedimiento previo, como el de carga procesal o principio de definitividad, como se le identifica plenamente en nuestro sistema, y es una técnica muy útil para que la instancia emisora del acto, el superior de la misma o un órgano con facultades para ello, resuelvan los conflictos que se originen dentro de su propio ámbito, antes de ventilarse en una instancia jurisdiccional. Ese principio que deriva en el ámbito administrativo en el sistema de recursos, resulta de trascendencia por la oportunidad que se brinda de autocorrección a las instancias que emitieron actos que serán impugnados.

Con ese sistema de carga procesal se depura la cantidad de asuntos que se decidirán en la vía jurisdiccional que resulta más costosa, incidiendo en la disminución de las cargas de trabajo de los tribunales.

Pero, además de las ventajas procesales que reportará la reforma, también con ella se fortalecerá el sistema interno de los partidos, como con el sistema de recursos se fortalece la administración pública, evitando una continua e indebida judicialización de los asuntos internos de los partidos y que en gran medida pueden autocorregir.

Con la medida que implica la reforma se fortalecerá la normatividad interna de los partidos, al requerir de un sistema estatutario con procedimientos sencillos y expeditos, así como de organismos internos fuertes y consolidados para dirimir las controversias que lleguen a presentarse entre la militancia y los órganos de dirección partidaria. Solo agotada la instancia interna procederá el recurso garantizado por la Constitución y la legislación secundaria de acudir ante el órgano jurisdiccional.

Esta parte de la reforma tiene una relación directa con la competencia de las salas regionales, toda vez que una de las materias que podría reservarles el legislador ordinario en el proceso de distribución de competencias con respecto a la Sala Superior sería la relativa a que las referidas salas conocieran del procedimiento para los derechos políticos de los ciudadanos, cuando éstos están encaminados a impugnar una decisión definitiva del órgano encargado de decidir controversias de un partido político, atendiendo al domicilio del militante.

4. El Decreto de reformas constitucionales en materia electoral de referencia en la fracción VIII del artículo 99 de la Constitución garantiza a las personas sobre las cuales se amplía la competencia del Instituto Federal Electoral para imponer sanciones (artículo 41), para que acudan ante la autoridad jurisdiccional especializada en materia electoral para impugnar las decisiones en que les impongan dichas sanciones⁷²⁶.

Esta adición puede repercutir también en la ampliación de las facultades que se les atribuya a las salas regionales, toda vez que si las sanciones son impuestas por los Consejos

⁷²⁶ Idem.

Distritales o las Juntas Locales del Instituto Federal Electoral, seguramente el legislador ordinario decidirá en el sentido de reservar esos asuntos para el conocimiento de dichas salas.

5. Mediante La reforma que se analiza se adicionan dos párrafos inmediatamente después de la fracción IX al artículo 99, el primero de ellos para otorgar la facultad expresa a las salas del Tribunal Electoral para hacer uso de de los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias o resoluciones en términos de las leyes, con lo que seguramente se contribuirá a una administración de justicia más eficiente, toda vez que las partes ante la posibilidad de que se les aplique un medio de apremio cumplirán las solicitudes o requerimientos emitidos por las salas del Tribunal. Con este reconocimiento se induce al cumplimiento de las decisiones jurisdiccionales en materia electoral, por parte de los involucrados en los procedimientos que se ventilan en esa instancia⁷²⁷.

Con esta medida se logrará dar vigencia al derecho de los ciudadanos para acceder a una justicia pronta y expedita como se garantiza en otra parte del texto fundamental a favor de los justiciables.

6. El segundo párrafo que se adiciona inmediatamente después de la fracción IX aludida, dispone que sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitaran al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷²⁸.

Con esta disposición se aclara el ámbito de competencia en materia constitucional que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el reservado a las salas del Tribunal Electoral.

A pesar de que la doctrina otorga al Tribunal Electoral el rango de Tribunal Constitucional en Materia Electoral, con la actualización de la norma se aclara que será un tribunal que emita sus resoluciones CONFORME A LA CONSTITUCIÓN.

Este sistema armoniza las competencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con las del Tribunal Electoral, pues reconoce la incontrovertible facultad del máximo tribunal del país para decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, en el marco de facultades y distribución de competencias que la Constitución señala para el Poder Judicial de la Federación. Asimismo, respeta las facultades que desde 1996 tiene el Tribunal Electoral, para decidir la sujeción al texto de la Constitución y como consecuencia de ello optar por la desaplicación de la ley cuando contraviene dicho texto fundamental.

⁷²⁷ Idem.

⁷²⁸ Idem.

Si el sistema reconocido para desaplicar la norma inconstitucional se afianza en el sistema de justicia electoral pudiera permear a otros tribunales y materias en México, contribuyendo con ello a implantar una de las modalidades del control difuso de la Constitución, y reduciendo la actividad innecesaria de los tribunales ordinarios de decidir conforma a la ley, no obstante tener elementos para estimarla contraria a la Constitución.

7. Se incorpora también en el párrafo quinto posterior a la fracción IX del artículo 99 que la Sala Superior podrá, de oficio, a petición de parte o de alguna de las salas regionales, atraer los juicios de que conozcan éstas; asimismo, podrán enviar los asuntos de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución. La ley establecerá las reglas y procedimientos para el ejercicio de tales facultades⁷²⁹.

Se ha señalado como una ventaja para los tribunales superiores la facultad de elegir un margen amplio de los asuntos que resuelven, atendiendo a la importancia o relevancia de los mismos. Sin adoptar ese sistema en México en forma extrema se ha reconocido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de atracción, mediante la cual de oficio, a petición de alguna autoridad competente o de las partes, en máximo tribunal atrae asuntos para decidir atendiendo a la relevancia de los mismos.

De igual forma, dentro del Poder Judicial de la Federación se ha experimentado con éxito la práctica de remitir asuntos que son competencia original de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a los Tribunales Colegiados para que éstos los resuelvan, siempre y cuando existan criterios definidos sobre la materia a debate, por parte del más alto Tribunal del país.

Ese sistema ha fructificado y se ha convertido en una válvula de escape para bajar el rezago judicial que de antaño persigue a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A partir de que las salas regionales funcionarán de manera permanente, resulta justificable el otorgar la facultad de atracción de la Sala Superior para atender y pronunciarse sobre los asuntos de mayor relevancia que se presenten dentro del sistema de impugnación electoral en nuestro país, pero además, también para descargar del exceso de trabajo que se concentra en el órgano máximo del Tribunal Electoral se reconoce la facultad para remitir asuntos de su competencia para que los resuelvan las salas regionales. La interacción y sinergia que derive de compartir la atención de los asuntos con una clara delimitación de las competencias, redundará sin duda en la consolidación del Tribunal Electoral por contribuir esa práctica a una aplicación casi simultánea de los criterios sostenidos por la Sala Superior, en asuntos similares.

8. Finalmente la reforma incorpora un sistema de elección escalonada de quienes integran las Salas Superior y regionales, conforme a las reglas y el procedimiento que señale la ley,

⁷²⁹ *Ibíd.*, p. 7.

reduciéndose el periodo del encargo de los magistrados de la Sala Superior de diez a nueve y ampliándose el periodo del encargo de los magistrados de las salas regionales de ocho a nueve años, improrrogables en ambos casos. También para respetar los plazos de designación y permitir que ésta se de en forma escalonada y ordenada, se dispone para los casos de vacantes definitivas que se nombrará un nuevo magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original⁷³⁰.

El sistema de designación escalonado de los magistrados será una garantía adicional para reforzar la autonomía del Tribunal y la independencia de los juzgadores, toda vez que al no coincidir el periodo de gestión con el de las autoridades políticas, éstas no tendrán forma de ejercer presión frente a los funcionarios judiciales que tendrán la garantía para decidir siempre con base criterios jurídicos.

Así, la primera medida que se incorpora a la Constitución es el establecimiento de la renovación escalonada de los magistrados electorales. La segunda medida resulta de la pertinencia de hacer congruente los periodos de mandato de los integrantes de los órganos superiores de las dos instituciones jurisdiccionales del sistema electoral mexicano, por eso se establece que el plazo del mandato de los magistrados electorales tanto de la Sala Superior como de las salas regionales, será de nueve años, lo que facilitará la renovación escalonada atendiendo a la periodicidad de los procesos electorales federales. La tercera parte de la reforma en materia de nombramiento de magistrados se refiere a que en caso de vacante definitiva en cualquiera de las salas del Tribunal, el nuevo magistrado solamente concluirá el periodo para el cual fue electo como magistrado al que sustituye.

Por último cabe señalar que la renovación escalonada de magistrados electorales permitirá también combinar renovación y experiencia, circunstancia que ha dado resultados positivos en otros órganos públicos colegiados y por ende, conservamos el optimismo de que igualmente ese sistema rendirá frutos a favor de las instituciones jurisdiccionales electorales de nuestro país.

Con base en lo anteriores comentarios a la reforma de 2007, puede arribarse a los siguientes puntos conclusivos, respecto de la misma:

a) La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete fue en realidad una reforma integral del sistema electoral que rebasa con mucho la parte más difundida de la misma respecto a la reducción de los gastos de campaña derivado de la prohibición para contratar publicidad en medios electrónicos de comunicación masiva;

b) Un ejemplo del equilibrio de la reforma son los importantes cambios realizados al artículo 99 de la Constitución tendientes a fortalecer la estructura y funciones del Tribunal

⁷³⁰ Ídem.

Electoral del Poder Judicial de la Federación. Todas y cada una de las reformas al precepto citado inciden en las atribuciones o funcionamiento de las salas regionales del Tribunal Electoral, de ahí que se incluyan comentarios sobre las mismas, sin excluir alguna de ellas;

c) La reforma favorece la consolidación del Tribunal Electoral al fortalecer a las salas regionales, primero con una permanencia continua como tribunal al que se le reconocerá una competencia específica. Algunos de los asuntos que conocía en exclusiva la Sala Superior serían reasignados a las Salas Regionales, con base en la reforma en comento;

d) Al disponerse que sólo podrá declararse la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes, el Tribunal Electoral estará menos presionado para declarar la nulidad de elecciones por irregularidades que a juicio de los actores son graves, pero que en realidad no justifican la medida extrema que pudiera generar una crisis política que salga de los cauces institucionales. A pesar de que aparentemente existe un retroceso por sujetar al Tribunal a una aplicación mecánica de la ley, existirá forma de generar condiciones para restablecer la interpretación creativa de la instancia jurisdiccional al determinar la actualización de las hipótesis de las causales de nulidad de la elección a los casos y circunstancias concretas;

e) Las cargas procesales para que los militantes de los partidos políticos agoten ante el órgano interno los medios de impugnación ordinarios, antes de acudir a la vía jurisdiccional, redundarán sin duda en la consolidación de la vida interna de los partidos y de su normatividad que tendrá que ser más clara y transparente, y garantista de los derechos de sus militantes, estableciendo un sistema de impugnación con procedimientos y órganos competentes idóneos y acorde al marco constitucional vigente en nuestro país;

f) Se reconoce la facultad para que acudan en vía jurisdiccional a impugnar las sanciones los sujetos a los que se amplía la facultad del IFE para determinarles e imponerles sanciones;

g) Con la finalidad de agilizar los procedimientos y hacer efectiva las decisiones tomadas por el Tribunal Electoral se faculta a las salas del ese órgano jurisdiccional para hacer uso de los medios de apremio a fin de hacer expedito el cumplimiento de las determinaciones judiciales;

h) Las salas regionales al igual que la Superior deberá resolver los asuntos de su competencia mediante el sistema “conforme a la Constitución” por facultarles expresamente el órgano revisor de la Constitución para dejar de aplicar las leyes que estimen contrarias el texto del Código Fundamental;

i) En congruencia con la función permanente que tendrá las salas regionales, se establece un sistema similar al que resultó muy eficaz en el Poder Judicial de la Federación, para que la Sala Superior atraiga asuntos de relevancia que originalmente compete decidir a las salas regionales para emitir la resolución correspondiente, sobre todo cuando no existen criterios anteriores que orienten el criterio judicial. De igual forma con la finalidad de descargar al máximo órgano del

Tribunal Electoral se faculta a la Sala Superior para que en términos de la ley delegue asuntos de su competencia para que sean resueltos por las salas regionales;

j) Se pretende también conservar la autonomía del Tribunal y la independencia de los magistrados con la designación escalonada y ordenada de los magistrados electorales, y

k) Un primer balance como se ha indicado en el desarrollo del trabajo debe ser positivo, toda vez que existirá un incremento de funciones de las salas regionales del Tribunal Electoral, tendientes a su consolidación, fortaleciéndose sin duda la totalidad del sistema jurisdiccional electoral mexicano.

III.5. El reto del Poder Judicial ante el nuevo sistema de justicia penal (reforma constitucional de 2008)

Con fecha 18 de junio de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La reforma tiene como propósito fundamental mejorar el funcionamiento del sistema de justicia penal en México, mediante la introducción de los juicios orales, lo que implicó una reforma sustancial del sistema en varios aspectos, entre los que destacan: la sustitución del modelo penal mixto por uno predominantemente acusatorio y oral, regido por los principios procesales de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, previsto en los artículos 16, párrafo segundo y décimo tercero, 17, párrafos tercero, cuarto y sexto, 19, 20 y 21, párrafo séptimo del texto fundamental.

Existe un gran reto del Consejo de la Judicatura Federal para implementar el nuevo sistema diseñado en la reforma constitucional citada, labor que tendrá enormes complicaciones, en días pasados la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la finalidad de iniciar la titánica labor designó a los integrantes de dos organismos técnicos y asesores que tendrán la tarea de llevar a cabo la proeza que les encomendó el constituyente.

Para cumplir el cometido señalado por el Constituyente, será necesario adecuar la legislación secundaria al nuevo modelo procesal acusatorio. Sólo para ejemplificar diríamos que será necesario emitir una nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, a fin de adecuar la estructura y organización de la institución del Ministerio Público, conforme a los nuevos principios y características del nuevo sistema. De igual forma resulta necesario regular en un texto legal autónomo todos los aspectos relacionados con la delincuencia organizada, donde se incluya un apartado especial a la actuación de los jueces de control.

Otros cambios que deberán impulsarse serán las reformas a los ordenamientos siguientes: Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; Ley de la Defensoría Pública Federal; Ley de Amparo, Ley Federal de Justicia para Adolescentes; Código Penal Federal y Código Federal de Procedimientos Penales. Estos últimos cuatro ordenamientos, contendrán la mayoría de los cambios que requiera la implementación del sistema. Así, por ejemplo, el Código Federal de Procedimientos Penales, debe establecer, entre otras cuestiones: a) los términos desde la denuncia de un hecho, o detención de un imputado, hasta el dictado de la sentencia en el juicio oral; b) las medidas cautelares a imponer a un inculpado, cuál será el término por el que puede prolongarse la prisión preventiva y en qué casos y por qué delitos se aplicará; c) cuáles serán los mecanismo alternativos de solución que operarán, conforme al nuevo texto del artículo 17 constitucional; d) la instrumentación del procedimiento y los medios para lograr que se efectúe el acuerdo pactado, en el caso de reconocimiento de responsabilidad; e) los beneficios que podrán obtener aquellos procesados que acepten su culpabilidad en la comisión de los delitos; f) cuál será el sistema de pruebas que se seguirá para su admisión y valoración, libre o tasada. Por otra parte, sin desconocer que la primera etapa del procedimiento será escrita, pues sigue vigente lo relativo a la orden de aprehensión, de detención, arraigos, autos de vinculación al proceso, así como la obligación del juzgador de fundar y motivar esas determinaciones y fijar con claridad que la etapa de juicio es en la que regirá la oralidad, y en la que el juez del juicio oral sólo tomará en cuenta las pruebas ante él desahogadas, se debe regular de igual forma los aspectos adicionales siguientes: g) qué medios ordinarios de impugnación existirán y cuáles serán las vías e instancias a seguir; h) qué resoluciones podrán ser recurribles mediante el juicio de amparo, e i) cuál será el sistema de protección a víctimas y testigos relacionados con delitos de delincuencia organizada⁷³¹.

La reforma legislativa implicará también reglamentar y concretar el traslado de las funciones del ámbito del poder Ejecutivo a los jueces para que se encarguen del sistema de ejecución de penas en su totalidad. Además de regular el cambio del concepto de readaptación por reinserción social, la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada, donde deben destinarse centros especiales, para los cuales sería conveniente analizar la posibilidad de expedir una Ley de Ejecución de Sanciones.

Además, deberá hacerse un esfuerzo enorme en los próximos años para capacitar y habilitar a los operadores jurídicos que participarán en las distintas funciones que exige la implementación del sistema. Pero, sobre todo, las funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura se verán incrementadas por el ejercicio de los cuantiosos recursos que deberán asignarse para realizar con éxito las actividades de planeación estratégica, para precisar los costos de operación, como la construcción y habilitación de los lugares sedes con las especificaciones técnicas necesarias para el desarrollo de los juicios orales, en los que sea factible la asistencia de los distintos operadores y del público en general; además deberá asumir la

⁷³¹ Palabras pronunciadas por el señor ministro Don José de Jesús Gudiño Pelayo, en el acto de Instalación de Consejo Asesor del Poder Judicial de la Federación para implementar el nuevo sistema de justicia penal en el ámbito judicial, en el edificio Sede de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 28 de junio de 2010.

obligación de operar de los juzgados de control, instrucción, de juicio oral, de justicia para adolescentes y de ejecución de penas.

Por las cargas de trabajo que actualmente desempeñan la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura, consideramos que la tarea resulta inconmensurable y debe acudir a grupos externos de trabajo, amplios y plurales, a los que se encomiende tramos específicos de responsabilidad con la finalidad de estar en condiciones de cumplir con el plazo establecido en la Constitución para iniciar el nuevo sistema de justicia penal.

Para percatarnos del incremento de la actividad del Consejo de la Judicatura Federal, una vez cumplida la primera etapa que sería la conformación de la legislación ordinaria al texto fundamental, la habilitación de espacios físicos y la capacitación de los operadores del sistema, deberá iniciar otra etapa en la que cumpla con las funciones siguientes:

- La designación de jueces de control que resolverán en forma inmediata y por cualquier medio la solicitud de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad que requieran control judicial, lo cual traerá aparejada la especialización de juzgados de este tipo, con la consabida planeación administrativa y la designación de nuevos jueces federales;
- La implementación de los juicios orales, que entre otros aspectos de índole procesal, supone la intervención de jueces de instrucción y jueces de juicio oral, dada la prohibición expresa de que un solo juez conozca de la instrucción y la resolución del asunto;
- La creación de mecanismos alternativos de solución de controversias, las cuales serán supervisadas por la autoridad judicial, lo que implicará un diseño específico en materia de vigilancia;
- La posibilidad de que los particulares ejerzan directamente la acción penal ante la autoridad judicial, que incrementarán el ingreso de asuntos a los órganos encargados de sustanciar el proceso;
- La amplitud de la norma para obsequiar órdenes de aprehensión o el dictado de autos de vinculación al proceso, que aumentarán el índice de demandas de amparo;
- La posibilidad de arraigar a una persona vinculada con delitos de delincuencia organizada, lo que traerá como consecuencia entre otros aspectos procesales y competenciales, el que se realice un "modelo tipo" de solicitud, que deberá requisitar la autoridad ministerial a efecto de que se puedan obsequiar las medidas precautorias⁷³²;

III.6. La reforma pendiente que incidirá en la organización y funciones del Poder Judicial de la Federación

⁷³² Oscar Vázquez Marín e Israel Rivas Acuña, *Los juicios orales en México: ¿condición o alternativa del sistema penal acusatorio?* en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, número 24, México, 2007, pp. 179 y ss.; asimismo, consúltese Oscar Vázquez Marín, *La implementación de los juicios orales en el sistema de justicia penal mexicano: ¿Qué sigue después de la reforma constitucional?*, en *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, número 12, julio-diciembre, México, 2008.

Para concluir con este repaso histórico, desde una perspectiva plana, donde deseábamos sólo analizar el proceso de regulación de las funciones del Poder Judicial de la Federación, con especial énfasis en las materias de administración y gobierno de esa rama del poder público, procederemos a resaltar enseguida los aspectos más importantes que están pendientes de aprobarse por parte del constituyente permanente, según las diversas iniciativas presentadas en el marco de la reforma del Estado.

Abordaremos el contenido de las iniciativas por orden cronológico, según la fecha en que fueron presentadas y sólo la parte en que incorporen aspectos que incidan en la organización judicial.

III.6.1. Iniciativa presentada por el Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Mediante oficio número SEL/300/3612/09, de fecha 15 de diciembre de 2009, el Secretario de Gobernación hizo llegar a los Secretarios de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, iniciativa de ***Decreto por el que se adicionan, reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***, documento que propone el Titular del Ejecutivo Federal⁷³³.

Por lo que respecta al Poder Judicial la referida iniciativa sólo propone otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley, exclusivamente en el ámbito de su competencia. Con ello se pretende fortalecer la capacidad del Poder Judicial de la Federación y conseguir una nueva armonía en materia legislativa entre poderes que no parte del principio de la exclusión.

Para respaldar la propuesta el titular del Ejecutivo señala que a nivel local veintinueve entidades federativas han establecido en su Constitución Política el derecho de iniciativa del Poder Judicial local; aclarando que la gran mayoría, restringen en diferentes grados esa facultad y la circunscriben a la regulación de asuntos internos del propio Poder Judicial. Asimismo, se indica que bajo una perspectiva de comparación internacional, existe un gran número de países latinoamericanos, entre los que se encuentran Colombia, Cuba, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Perú, Panamá, Brasil, Bolivia, Paraguay, República Dominicana, El Salvador, Venezuela y Guatemala, quienes otorgan facultad de iniciativa de ley a sus respectivos poderes judiciales federales⁷³⁴.

En México, donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene una doble función como órgano cúspide del Poder Judicial Federal y como máximo órgano de control constitucional, resulta inconveniente que se otorgue la facultad de iniciativa a ese máximo tribunal del país, toda

⁷³³ Gaceta Parlamentaria del Senado de la República de fecha 15 de diciembre de 2009, pp.

⁷³⁴ Ídem.

vez que, en la segunda función señalada de la Corte, impediría que el legislador cumpliera plenamente sus facultades constitucionales y políticas, toda vez que cualquier modificación que intentara realizar a la iniciativa formulada por el Poder Judicial, posteriormente podría ser declarada inconstitucional por el autor de la iniciativa, ante la simpleza de la discordancia de contenidos entre la ley aprobada y la iniciativa propuesta por Suprema Corte, ubicando a este alto tribunal en la posición más incómoda de ser, en esos casos, juez y parte⁷³⁵.

Por ello, mientras no se establezca en México un Tribunal Constitucional independiente del Poder Judicial, recomendamos una postura más mesurada respecto a la facultad de iniciativa que podría tener el Poder Judicial, pero siempre y cuando la instancia a la que se otorgara esa facultad, no tuviera a la atribución de revisar la constitucionalidad del contenido de la ley. Por lo pronto, nos parece que podrían seguirse dos caminos para lograr que el Poder Judicial sea más proactivo en su organización y funcionamiento, el primero consistiría en obligar al legislador a que adecúe la legislación con los criterios jurisdiccionales, y el segundo, el de revisar las facultades reglamentarias de los órganos de gobierno del Poder Judicial y en caso de que estén muy acotadas, ampliarlas para dar un mayor margen de autodeterminación a la organización judicial⁷³⁶.

III.6.2. Iniciativa presentada por un grupo de senadores de la República del grupo parlamentario del PRI

Con fecha 23 de febrero de 2010, un grupo de senadores de la República, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, encabezados por el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, presentó una iniciativa *con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. En esa iniciativa que también se refiere a materia política, incorpora los temas relacionados con la organización judicial, siguientes: 1) autonomía del Ministerio Público; 2) reestructuración de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de las atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y 3) revisión de oficio, por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de los Decretos que emita el Ejecutivo, durante el periodo de suspensión de garantía, o régimen de excepción⁷³⁷.

II.6.2.1. Autonomía del Ministerio Público.

Esta propuesta se realiza para otorgar autonomía plena del Ministerio Público y al Procurador, para poder decidir sobre su organización interna; su funcionamiento y gestión; disciplina,

⁷³⁵ José de la Luz López Pescador, *Comentarios generales a los temas contenidos en la iniciativa presidencial que en materia política se presentó en el Senado de la República el 15 de diciembre de 2009*, documento preparado para el Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura, enero 05 de 2010, inédito.

⁷³⁶ Ídem.

⁷³⁷ Gaceta Parlamentaria del Senado de la República de 24 de febrero de 2010, pp.

nombramiento y carrera ministerial, etc. El Procurador será nombrado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, sin que tenga injerencia alguna el Poder Ejecutivo, durará en su encargo cuatro años, pudiendo reelegirse una sola ocasión, únicamente podrá ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto de la Constitución. Por otra parte, se propone crear un Consejo, el cual contará con independencia técnica y de gestión, a semejanza del Consejo de la Judicatura, encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Ministerio Público.

Para cumplir con el propósito señalado se reforma y adiciona el contenido del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:

Artículo 102.

A. El Ministerio Público de la Federación contará con personalidad jurídica y patrimonio propios; tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y podrá decidir sobre su organización interna y funcionamiento, en los términos que disponga la ley.

El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, **nombrado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. Durará en su encargo cuatro años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.**

Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar con **experiencia en la materia** mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso.

(...)

(...)

(...)

(...)

La administración, vigilancia y disciplina del Ministerio Público estarán a cargo de un Consejo del Ministerio Público, el cual se integrará y contará con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, en los términos que establezca la ley.

(...)

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. **Las autoridades que no acepten las recomendaciones emitidas deberán comparecer ante el Congreso de la Unión o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, para informar de las razones que motiven su negativa.**

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

Asimismo, podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüen hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual⁷³⁸.

La autonomía que se propone del Ministerio Público resulta muy conveniente, sin embargo, el planteamiento nos parece inadecuado, toda vez que el hecho de que sea el Senado, en lugar del Presidente de la República, no garantiza la autonomía ni eficiencia de la institución. Desafortunadamente en México tenemos la mala experiencia de que las elecciones de funcionarios públicos por parte de los órganos legislativos se politizan a grado tal que se convierten en cuotas de poder o verdaderas posiciones partidistas.

Para evitar ese inconveniente, siguiendo la experiencia del siglo XIX en México, consideramos que debe existir un método de elección del Procurador regulado desde el texto constitucional, donde sea la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura, los que intervengan para integrar la terna de las personas que cumplan con los requisitos de elegibilidad y el Senado designar de los integrantes de la terna propuesta al titular del Ministerio Público.

Otro problema que advertimos en la propuesta es la omisión respecto al número de integrantes, forma de organización, requisitos de elegibilidad y método de elección de los consejeros que integren el Consejo encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Ministerio Público. Además, para lograr una verdadera carrera ministerial, las atribuciones que en la iniciativa se asignan a dicho Consejo están muy acotadas, pues faltaría que se le otorguen facultades para nombrar a los agentes del ministerio público y a los coordinadores de esos funcionarios, tales como directores, delegados, etc. Otra omisión de la reforma del Senado es la relativa a la facultad que debe tener el Consejo para capacitar al personal, integrando incluso a éste ámbito al Instituto Nacional de Ciencias Penales⁷³⁹.

Pero, al margen de las omisiones comentadas, somos de la opinión de que no es necesario crear otro órgano para la administración del Ministerio Público, pues otorgando la autonomía que corresponde al Consejo de la Judicatura Federal, ésta instancia, sin necesidad de duplicar funciones podría encargarse de esas atribuciones, respecto de la organización del Ministerio

⁷³⁸ Ídem.

⁷³⁹ Una propuesta similar se presentó por parte del suscrito en el Plan de Gobierno 1994-2000; véase José de la Luz López Pescador, *Reformas del Poder Judicial*, en *Propuestas de Gobierno 1994-2000*, op.cit., pp. 155 y ss.

Público, como lo planteamos con mayores argumentos en una parte posterior del presente trabajo.

III.6.2.2. La reestructuración de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de las atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La iniciativa del grupo de senadores del Partido Revolucionario plantea eliminar la facultad de investigación, en caso violación grave de las garantías individuales, con que cuenta actualmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para transferirla a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁷⁴⁰.

Para ese propósito se propone un régimen transitorio la salvedad de que los casos que estén pendientes de resolución al momento de entrar en vigor la reforma, los continuará desahogando la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta el momento de su conclusión⁷⁴¹.

Adicionalmente, se plantea suprimir la prohibición a cerca de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pueda conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes del Poder Judicial de la Federación, manteniendo en todo momento la imposibilidad de que dicha Comisión pueda revisar los actos propiamente jurisdiccionales⁷⁴².

Para finalizar, se propone adicionar el segundo párrafo en el inciso B del artículo 102 de la Carta Magna a efecto de que los funcionarios que no acepten una recomendación de los organismos de protección de los derechos humanos sean llamados ante las Cámaras del Congreso de la Unión o las legislaturas de las entidades federativas, según sea el caso, a efecto de expongan las razones que fundamentan su negativa⁷⁴³.

La doctrina en forma unánime se ha pronunciado en contra de que la Suprema Corte conserve la facultad de investigación, en caso de violación grave de las garantías constitucionales, por ser ajenas a las de naturaleza jurisdiccional que son propias de los órganos judiciales, nos parece que la Corte ha sido muy cautelosa en hacer uso de la citada atribución, y transfiriéndose a la Comisión Nacional de Derechos Humanos se corre el riesgo de utilizarse la facultad de investigación para propósitos políticos de forma deliberada.

Por otra parte, con la justificación que se pretende exigir a las autoridades a las que se hace recomendación por parte de los organismos de derechos humanos en el país, se desdibuja por completo la naturaleza que como *ombudsman* tienen las Comisiones estatales y nacional, pues la fuerza de seguir una recomendación proviene de la ascendencia ética y profesional de los titulares de esos organismos, pero no la coercibilidad proveniente de la ley.

⁷⁴⁰ Gaceta Parlamentaria del Senado de la República de 24 de febrero de 2010, pp.

⁷⁴¹ Ídem.

⁷⁴² Ídem.

⁷⁴³ Ídem.

III.6.2.3. Revisión de oficio, por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de los Decretos que emita el Ejecutivo, durante el periodo de suspensión de garantía, o régimen de excepción.

La iniciativa de los senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, propone eliminar la facultad de la Comisión Permanente para que apruebe la suspensión de las garantías, por lo que en todo caso se requerirá la aprobación del Congreso de la Unión.⁷⁴⁴

Asimismo, se plantea en la iniciativa que la Suprema Corte de Justicia de la Nación revise, de oficio, la constitucionalidad de los decretos que emita el Ejecutivo, durante la suspensión de garantías⁷⁴⁵.

También se establece un límite a las garantías que son sujetas a suspensión. Por ello, consideramos que en ningún caso podrá suspenderse el derecho a la no discriminación, la prohibición de la pena de muerte, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la integridad personal, al nombre, a la protección de la familia, a la nacionalidad, los derechos del niño, los derechos políticos, la prohibición de la esclavitud, las libertades de conciencia y de religión, ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos⁷⁴⁶.

La suspensión de garantías deberá estar fundada y motivada, y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando los principios de legalidad, proclamación, publicidad y no discriminación⁷⁴⁷.

Además, en el momento en que se ponga fin a la suspensión de garantías, bien sea por cumplirse el plazo temporal o porque así lo decide el Congreso de la Unión, todas las medidas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata⁷⁴⁸.

La propuesta del nuevo texto del artículo 29, en términos de la iniciativa del grupo de senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, sería el siguiente:

Artículo 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el

⁷⁴⁴ Gaceta Parlamentaria del Senado de la República de 24 de febrero de 2010, pp.

⁷⁴⁵ Ídem.

⁷⁴⁶ Ídem.

⁷⁴⁷ Ídem.

⁷⁴⁸ Ídem

Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación revisará de oficio la constitucionalidad y validez de los decretos que emita el Ejecutivo. El Presidente contará con cuarenta y ocho horas para remitírselos, a partir del momento de su entrada en vigor. Si no lo hace, la Suprema Corte actuará de oficio.

En ningún caso podrá suspenderse el derecho a la no discriminación, la prohibición de la pena de muerte, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la integridad personal, al nombre, a la protección de la familia, a la nacionalidad, los derechos del niño, los derechos políticos, la prohibición de la esclavitud, las libertades de conciencia y de religión, ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La suspensión de garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la suspensión de garantías, bien sea por cumplirse el plazo temporal o porque así lo decide el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata⁷⁴⁹.

Cabe señalar que la reforma al artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se presentó tanto en la iniciativa de reforma política del grupo de senadores del Grupo Parlamentario del PRI, en los términos señalados anteriormente, pero también, en otra iniciativa por virtud de la cual se pretende renombrar el capítulo primero de la Constitución, como “derechos humanos”, en lugar de “garantías individuales”. Esta reforma en materia de derechos humanos si fue aprobada el 28 de abril de 2010 en la Cámara de Senadores y se remitió la minuta respectiva a la Cámara de Diputados, donde fue detenida, por existir varios inconvenientes para su aprobación, entre los que se indicaron que existía una contradicción en el límite a las garantías sujetas a suspensión, donde se incluye la libertad de conciencia y de religión, cuando éstas todavía no se han reconocido constitucionalmente en nuestro sistema⁷⁵⁰.

Sobre este particular, cabe señalar que el diputado José Ricardo López Pescador, con fecha 18 de marzo de 2010 presentó una iniciativa de reforma al artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reconocer sin restricción alguna la libertad religiosa y de conciencia⁷⁵¹. Esta iniciativa fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales y está pendiente de dictamen.

⁷⁴⁹ Ídem

⁷⁵⁰ Comentarios vertidos por diputados integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales de la LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión, en las sesiones celebradas los días 28 y 30 de abril de 2010.

⁷⁵¹ Iniciativa presentada por el diputado José Ricardo López Pescador, integrante del Grupo Parlamentario del PRI, de la LXI Legislatura, en Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, de fecha 18 de marzo de 2010, anexo II, PP. 30 y ss.

III.6.3. Iniciativa de reformas, adiciones y derogaciones de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Diputados por los señores diputados Francisco José Rojas Gutiérrez, Cesar Augusto Santiago Ramírez y Emilio Chuayffet Chemor⁷⁵².

Dentro del paquete de reformas en materia política presentada por los diputados del Partido Revolucionarios Institucional sólo dos aspectos inciden en el ámbito del Poder Judicial: 1. La integración colegiada de los actuales tribunales unitarios de circuito, y 2. La prohibición para revelar datos personales de las personas sujetas a un arraigo. Para el propósito del presente trabajo, se justifica sólo el análisis del primero de los puntos propuestos.

Aunque no muy necesaria, pero por las presiones a las que actualmente se encuentran sujetos los jueces en los procesos en que se sustancian juicios contra personas integrantes de la delincuencia organizada, se considera conveniente diluir la responsabilidad en distintos actores en la resolución de segunda instancia de un proceso penal, por ello, la iniciativa propone reorganizar la estructura de los actuales tribunales unitarios para que pasen a ser colegiados, con una integración de tres magistrados.

Los argumentos centrales para justificar la propuesta son los siguientes:

Una de las exigencias más sentidas a todo lo largo y ancho del territorio nacional, es la justicia: pronta y expedita, imparcial y objetiva. Durante muchos años se ha venido reformando el Poder Judicial Federal para poder cumplir con este ideal consagrado en nuestra Constitución. Por ello, los diputados miembros del Partido Revolucionario Institucional estamos convencidos de que la reforma del poder que nuestro país requiere, necesariamente pasa por la adecuación del marco constitucional que rige al Poder Judicial de la Federación, máxime cuando a lo largo del tiempo se han ido perfeccionando y adecuando la estructura y funciones de la Judicatura.

La Suprema Corte de Justicia ha tenido varias reformas: la de 1928, para crear tres salas especializadas en juicios de amparo, reconociendo así que ésta era su principal actividad.

La posterior de 1934, para crear una sala más, aumentando a 21 el número de ministros. Sin embargo, el rezago judicial era de tal magnitud, que en 1951 el Presidente Alemán impulsó la creación en México de los Tribunales Colegiados de Circuito.

En 1987, una reforma constitucional sentó los principios básicos de los poderes judiciales locales. Fortaleció la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia se estableciera como un verdadero tribunal constitucional.

En 1994, se consolidó la Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional, dejando en manos de los tribunales colegiados y de los tribunales unitarios, la resolución de la mayoría de los asuntos que son competencia del Poder Judicial, como el amparo casación o de legalidad, y los juicios ordinarios derivados de la aplicación de la jurisdicción federal, reservándose el Supremo Tribunal, el conocimiento de aquéllos que pudieran ser de importancia y trascendencia nacional y en los que subsista la interpretación o violación directa de un precepto constitucional.

⁷⁵² Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del 24 de marzo de 2010, pp.

No obstante el desarrollo de los tribunales de control constitucional, los Tribunales Unitarios, encargados de la jurisdicción ordinaria federal, han mantenido su organización primigenia, con las características con que fueron concebidos en la Constitución de 1857. Es por ello que proponemos reformar los artículos 94 y 98 de la Constitución General de la República, para que los Tribunales Unitarios se conviertan en Tribunales Colegiados, dándose un paso importante para garantizar a los justiciables la revisión colegiada en segunda instancia en los juicios ordinarios federales. Esa actuación permitirá el análisis más cuidadoso en la decisión final de esos asuntos, permitiéndose además la confrontación de distintos puntos de vista que enriquecen el debate jurídico y el establecimiento de criterios diversos en un mismo juicio, que sin duda, inciden en el desarrollo del derecho.

Al convertir los Tribunales Unitarios en Colegiados, la resolución recaerá en tres juzgadores y no en uno, con lo que la presión que pudiera ejercerse sobre ellos se verá disminuida. Se gana así mayor seguridad y mejor ponderación para la función jurisdiccional⁷⁵³.

Consideramos que resulta un exceso que incrementará enormemente el número de magistrados la propuesta de convertir a los tribunales unitarios de circuito, en colegiados. Para lograr el mismo propósito, consideramos que en asuntos delicados, o donde se enjuicie a delincuentes pertenecientes a la “delincuencia organizada”, podrían actuar en forma colegiada los magistrados adscritos a los diversos tribunales unitarios, sin necesidad de alterar la organización de los tribunales, bastaba con que dos veces por mes se sesionaran para atender los asuntos mencionados, en una sede predeterminada. Con esa visión gradualista podría ir midiéndose la necesidad de convertir o no los actuales tribunales unitarios en colegiados.

Hasta aquí las iniciativas que en materia de reforma del Estado se han presentado y que están pendientes de dictaminarse ante los órganos legislativos de origen. Como puede advertirse del repaso rápido que hicimos de los temas relacionados con el Poder Judicial vemos que los autores de las iniciativas actúan con demasiada cautela para abordar las reformas estructurales que den un nuevo rostro al Poder Judicial y a los cuales nos referimos en el desarrollo del presente trabajo, para lograr sobre todo la independencia del juzgador ya no sólo como en el siglo pasado se planteaba, respecto del Poder Ejecutivo, sino de los órganos jerárquicos superiores del propio Poder Judicial.

⁷⁵³ Exposición de motivos de la iniciativa *de reformas, adiciones y derogaciones de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Diputados por los señores diputados Francisco José Rojas Gutiérrez, Cesar Augusto Santiago Ramírez y Emilio Chuayffet Chemor*, en Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de 24 de marzo de 2010, pp.

TÍTULO II

DIVISIÓN DE PODERES Y CARACTERIZACIÓN DE LA FUNCIÓN JUDICIAL

CAPÍTULO CUARTO

EL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL PODER JUDICIAL

IV.1. La División de Poderes

Con la finalidad de aclarar la naturaleza de la función jurisdiccional como poder público del Estado moderno, resulta necesario referirnos a los antecedentes y desarrollo del concepto de división de poderes. Los orígenes de este concepto son remotos, pero será hasta el siglo XVII cuando se le otorga una connotación instrumental para detener la inclinación natural de los gobernantes al abuso del poder y propiciar un espacio para la libertad de los gobernados, como condición necesaria del desarrollo armónico de la sociedad. En la antigüedad clásica varios autores, entre los que destacan Platón, Aristóteles, Herodoto, Polibio y Cicerón, realizaron estudios sobre las formas de gobierno en general, refiriéndose a la oligarquía, la monarquía y la democracia⁷⁵⁴. Sin embargo, Aristóteles en el libro cuarto de su obra *Política*, al realizar un estudio descriptivo de la constitución de los distintos Estados, advierte tres elementos en ellas: uno relativo a los órganos o asambleas que deliberan sobre los asuntos comunes (legislativo), el segundo es el relativo a las magistraturas (ejecutivo), o sea cuales deben ser, cual es su esfera de competencia y cómo debe procederse a su elección, y el tercer elemento es el poder judicial⁷⁵⁵.

Sobre el antecedente de la división de poderes en la obra de Aristóteles, la doctrina se encuentra dividida, toda vez que incluso en México, algunos autores consideran que la simple descripción de funciones que realiza el de Estagirita no tiene la connotación política con la que se incorporó a los textos constitucionales en la etapa de formación del Estado moderno, mientras que otro grupo señala que la simple descripción encierra el compromiso de respetar esa división de los elementos del Estado. Sobre la diferencia de las posiciones doctrinales señalada, don Daniel Moreno sostiene:

⁷⁵⁴ Cfr. Julián Marías, *Historia de la Filosofía*, Alianza Editorial, Madrid, 1985, pp. 57-82; Mario de la Cueva, *La Idea del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986, pp. 17-32

⁷⁵⁵ Cfr. Aristóteles, *Ética Nicomaquea y Política*, versión española e introducción de Antonio Gómez Robledo, 19ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2000, pp. 235-241.

Aunque en México y otros países ha habido autores que sostienen que la doctrina de la división de poderes se remonta a Aristóteles, el dato es inexacto. Entre nosotros, el jurista don Manuel Herrera y Lasso sostuvo reiteradamente esta tesis, pero no logró demostrarla en virtud de que el punto de vista clásico se concreta a hablar de la diferenciación de funciones, en tanto que Montesquieu le dio un contenido fundamentalmente político⁷⁵⁶.

Jorge Carmona Tinoco⁷⁵⁷, citando a Tena Ramírez señala que en el caso de Aristóteles la distinción entre la asamblea deliberante a una cuestión, el grupo de magistrados y el cuerpo judicial, obedecerá principalmente a un aspecto de especialización de funciones o un tipo de división del trabajo, en cambio, para Locke y Montesquieu la separación pretendía contener el posible exceso de poder en algún órgano en detrimento de la libertad de los individuos.

La tradición histórica de Inglaterra conforma el principio de la división de poderes y atendiendo a la organización constitucional de ese país, John Locke y Montesquieu, con el advenimiento del estado moderno convirtieron el principio en garantía de libertad, inspirados por la lenta, pero segura, conquista de las libertades públicas, lograda por el pueblo inglés, durante siglos de confrontación con la Corona. En esa lucha histórica, recordemos que en una primera etapa se reconocía la autoridad absoluta del rey sobre cualquier poder terrenal, incluso, las conquistas o triunfos del pueblo frente a la autoridad se concebían como una concesión graciosa del soberano a determinado grupo de súbditos, y se documentaban en cartas que por su origen se les agregaba el calificativo de “magnas”. En Inglaterra, la Carta Magna consagró dos principios esenciales: a) el respeto de la autoridad a los derechos de las personas y b) la sumisión del poder público a un conjunto de normas, denominadas “common law”. Cada rey juraba respetar el contenido de la Carta Magna, y así el pueblo gozaba de las libertades concedidas, sin cuestionar el origen de la facultad del rey para otorgarlas, pero en el siglo XV el rey Jacobo I disputó al Justicia Mayor Edward Coke, la competencia para resolver causas civiles y penales, argumentando que podía sustraerlas del conocimiento de los jueces ordinarios, a quienes consideraba como sus delegados. La negativa de Coke al rey fue determinante y clarifica la división de funciones del Estado, sin que el titular de uno de los órganos del Estado pueda suplantar a otro. Así el Justicia, sostuvo que el rey en persona no puede juzgar causa alguna, todos los juicios deberán ser resueltos por algún tribunal de justicia, según la ley y la costumbre del reino. Pero el rey inquirió que la ley se basa en la razón y que él poseía tanta razón como los jueces. Coke replicó que los casos que atañen a la vida, a la herencia, a los bienes o al bienestar de los súbditos no pueden decidirse por la razón natural, sino por una razón artificial y el juicio de la ley, la cual es un arte que requiere largo estudio y experiencia, antes de que un individuo pueda llegar a conocerla a fondo. Jacobo I se sintió ofendido señalando que era una traición sostener implícitamente que el rey

⁷⁵⁶ Daniel Moreno, Derecho Constitucional Mexicano, 8ª edición revisada y puesta al día, Editorial Pax México, México, 1984, p. 387.

⁷⁵⁷ Jorge Ulises Carmona Tinoco, *La división de poderes y la función jurisdiccional*, en Revista Latinoamericana de Derecho, año IV, números 7-8, enero diciembre de 2007, p. 176.

estaba sometido a la ley. Pero Coke concluyó la discusión señalando expresamente que *“el rey no está sometido a ningún hombre, pero si está supeditado a Dios y a la ley”*⁷⁵⁸.

De las ideas de Coke surge la diferencia de funciones y de órganos, toda vez que la exclusividad de los jueces para fallar causas civiles y penales, implica que la función jurisdiccional, como función pública o del Estado, estaba encomendada a un órgano independiente del monarca, titular del gobierno (ejecutivo); pero si el rey estaba bajo la ley, entonces la ley, emanada del Parlamento, era ajena y aún superior a la voluntad del soberano. Así se dibuja también la independencia del órgano legislativo del soberano⁷⁵⁹.

En 1690 aparecen publicados los tratados sobre el gobierno civil de John Locke⁷⁶⁰, donde describe los poderes que componen un Estado: Legislativo, ejecutivo y federativo⁷⁶¹. Al poder legislativo incumbe dirigir el empleo de la fuerza de la república, para la preservación de ella y de sus miembros, a través de la emisión de las leyes⁷⁶². Para justificar la necesidad de la existencia del poder ejecutivo Locke señala:

Por disponer las leyes hechas de una vez y en brevísimo tiempo, de fuerza constante y duradera, y necesitar de perpetua ejecución o de especiales servicios, menester será que exista un poder ininterrumpido que atienda a la ejecución de las leyes en vigencia, y esté en fuerza permanente. Así acaece que aparezcan a menudo separados el poder legislativo y el ejecutivo⁷⁶³.

Existe otro poder en cada República que es natural y proviene de la necesidad que llevó a los hombres a unirse en sociedad y a los países a celebrar tratos para una pacífica convivencia. En virtud de que las generaciones venideras no celebraron el pacto original para integrar la comunidad, se considera que ese poder subsiste y se ve más claramente cuando se le atribuye a la comunidad, afirmando Locke:

Toda comunidad no es más que un cuerpo en estado de la naturaleza con respecto a los demás estados o personas no pertenecientes a ella. Tal facultad, pues, contiene el poder de paz y guerra, ligas y alianzas y todas las transacciones con cualquier persona y comunidad ajena a tal república; y puede llamársele federativa si de ello se gustare. Mientras la esencia sea comprendida, me será indiferente el nombre⁷⁶⁴.

⁷⁵⁸ Cfr. Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, 38ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 2006, pp. 213-214.

⁷⁵⁹ *Ibidem*, p. 214.

⁷⁶⁰ Armando Carlina, “Biografía de John Locke”, en John Locke, Ensayo sobre el Gobierno Civil, 3ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2003, p. XIII.

⁷⁶¹ Sobre la división de poderes descrita por Locke puede verse una síntesis en el capítulo XII de su obra sobre el Gobierno Civil; cfr., John Locke, Ensayo sobre el Gobierno Civil, op.cit., pp. 87-89.

⁷⁶² *Ibidem*, p. 87.

⁷⁶³ *Ídem*.

⁷⁶⁴ *Ibidem*, p. 88.

Locke considera a los poderes ejecutivo y federativo indisolublemente ligados, debido a que los acuerdos o tratados con otras naciones o personas se realizan siempre para el beneficio de la comunidad, atendiendo a los principios políticos de oportunidad, concluyendo su propuesta en los términos siguientes:

Aunque los poderes federativo y ejecutivo de cada comunidad sean en sí realmente distintos, difícilmente cabra separarlos y ponerlos al mismo tiempo en manos de distintas personas. Porque ambos requieren la fuerza de la sociedad para su ejercicio, y es casi impracticable situar la fuerza de la comunidad en manos distintas y no subordinadas, o que los poderes ejecutivo y federativo sean asignados a personas que pudieren obrar por separado al hallarse bajo mandos diferentes, lo que bien pudiera en algún tiempo causar desorden y ruina⁷⁶⁵.

Carlos Luis de Secondat, barón de Brède y de Montesquieu, en 1748, bajo los auspicios de la casa de Barillot e hijo, publicó su obra conocida como *“El espíritu de las leyes”*, con un nombre muy largo por incorporar elementos descriptivos del contenido de los libros y capítulos más importantes del texto⁷⁶⁶. En la obra citada el autor, mejor conocido como Montesquieu, realizó un estudio muy amplio de los diversos sistemas políticos imperantes en su época, así como de las diversas leyes y la explicación de la existencia de las mismas. El capítulo VI del libro undécimo, se dedicada al análisis de la constitución de Inglaterra, describe la forma en que el poder se divide y hace una apología de ese tipo de organización, en la medida en que, según el autor, abona a eliminar prácticas autoritarias y a preservar la libertad de la población. En la parte conducente del texto, donde Montesquieu alude a la división de poderes, se destaca lo siguiente:

En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado (...)

Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.

No hay libertad si el poder de juzgar no esta bien deslindado del legislativo y del poder ejecutivo. Si no esta separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no esta separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres. La misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos y los pleitos entre particulares.

⁷⁶⁵ *Ibíd*em, p.89.

⁷⁶⁶ Daniel Moreno, *“Estudio Preliminar de la obra del espíritu de las leyes”*, en Carlos Luis de Secondat, *del espíritu de las leyes*, editorial Porrúa, S.A., colección Sepan Cuantos número 191, México, 2003, p. XVI.

En casi todos los reinos de Europa, el gobierno es moderado; porque el rey ejerce los dos primeros poderes dejándole a sus súbditos el ejercicio del tercero. En Turquía reúne el Sultán los tres poderes, de lo cual resulta un despotismo espantoso. En las repúblicas de Italia en que los tres poderes están reunidos, hay menos libertad que en nuestras monarquías (...)

El poder judicial no debe dársele al Senado permanentemente, sino ser ejercido por personas salidas de la masa popular, periódica y alternativamente designada de la manera en que la ley disponga (como en Atenas), las cuales formen un tribunal que dure poco tiempo, el que exija la necesidad. De este modo se consigue que el poder de juzgar, tan terrible entre los hombres, no sea función exclusiva de una clase o de una profesión; al contrario, será un poder, por decirlo así, invisible y nulo. No se tienen jueces constantemente a la vista; podrá temerse a la magistratura no a los magistrados⁷⁶⁷.

La teoría de la división de poderes proclamada por Montesquieu fue un instrumento eficaz para combatir el despotismo y el absolutismo. Por esa razón, las asambleas constituyentes encargadas de emitir las constituciones que conformarían los estados modernos, estimaron como condición indispensable la inclusión de la división del poder para lograr el cambio del antiguo régimen monárquico al nuevo, que proclamaba la libertad del pueblo, a fin de asegurar el ejercicio de la libertad, con un dique o freno al poder autoritario del gobierno, garantizado por esa fracción de funciones. Así, en Francia se estableció que no podría considerarse que un Estado estaba organizado constitucionalmente, si carecía de derechos del hombre y de la división de poderes⁷⁶⁸.

El propio Montesquieu para redondear su planteamiento señala que es necesario que ninguno de los tres poderes posea o pueda adquirir autoridad superior sobre los otros dos, lo cual podría degenerar en omnipotencia. En consecuencia, resulta indispensable no solo la investidura de competencias distintas y separadas, sino hacerlos independientes e iguales los unos respecto de los otros. Solo así podrán limitarse y defenderse entre sí, es lo que comúnmente se le ha denominado “sistema de frenos y contrapesos, o también teoría de la balanza y del equilibrio de los poderes”⁷⁶⁹.

La tesis de Montesquieu se convirtió en dogma obligado del constitucionalismo moderno, por lo que se refiere a la división de poderes como garantía de libertad. Las constituciones americanas y europeas acogieron el principio, regulándolo de diversas formas, pero aceptando la validez de su orientación⁷⁷⁰.

Juan Vallet de Goytisolo extrae de la obra “*el espíritu de las leyes*” los puntos más relevantes de la teoría de la división de poderes, enunciándolos de la siguiente manera:

⁷⁶⁷ Carlos Luis de Secondat, del espíritu de las leyes, op.cit., pp. 145-147; consúltese también la nueva edición de esta clásica obra en: Montesquieu, El Espíritu de las Leyes, editorial Oxford, colección grandes clásicos del derecho, volumen 5, México, 1999, pp. 108-110.

⁷⁶⁸ Véase artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, emitida por la asamblea revolucionaria francesa en 1789.

⁷⁶⁹ Cfr. Serafín Ortiz Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, ed. Polis, México, 1961, p.32

⁷⁷⁰ Cfr. Miguel de la Madrid Hurtado, Elementos de Derecho Constitucional, op.cit., p. 375.

a) Se trata de tres órganos; b) Son distintos; c) Cada uno ejerce sus atribuciones sin reservas; d) Cada órgano es independiente de los otros dos; e) Ninguno está facultado para impedir la actividad del otro, ni para obligarlo a hacerla; f) La función de cada uno de ellos no es revocable ni revisable por los otros dos, y g) No hay relación directa entre los representantes de cada poder⁷⁷¹.

Una parte de la doctrina interpretó de manera simplista la teoría clásica de la división de poderes y señalaron que ese principio consiste en crear en un Estado varios órganos distintos, sin relación alguna entre ellos, sin ninguna acción recíproca, y a confiar a cada uno categorías de funciones determinadas que cumple sin el concurso de los otros⁷⁷².

IV.1.1. Crítica a la teoría clásica de la división de poderes

Uno de los primeros autores que advierte la imposibilidad de realizar la teoría de Montesquieu sobre la división rígida de poderes fue Madison, quien en la obra denominada *El Federalista* revisando nuevamente la organización estatal de Inglaterra, en la que se fundó el principio de la división de poderes, percibió que en el Estado británico “los departamentos legislativo, ejecutivo y judicial de ningún modo se hallan totalmente separados entre sí”; asimismo, al examinar las constituciones de los estados que conforman la Unión Americana y las de otros diversos países, concluye que “no hay un solo caso en que los departamentos del poder se hayan conservado completamente aislados y distintos”⁷⁷³. Además Madison, en defensa de la Constitución norteamericana donde se incluían facultades compartidas de los poderes de la unión y asignación de facultades a un determinado poder que por la naturaleza de la función debía

⁷⁷¹ 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, Editorial Civitas, España, 1993, pp. 181-182.

⁷⁷² Esta visión simplista de la división de poderes se utiliza en forma muy frecuente por parte de los titulares del órgano de algún Estado cuando se pretende realizar reformas para reasignar funciones que tradicionalmente venían desempeñando, no obstante que por la naturaleza de las atribuciones y por criterio técnico se justifique la medida. Un ejemplo de ello lo tuvimos en México, cuando se creó el Consejo de la Judicatura Federal, los ministros de la Corte asumiendo la división de poderes desde una perspectiva elemental, y con una visión reducida, se opusieron a que el órgano de nueva creación gozara de una autonomía meridiana, e incluso, como se indicó en la primera parte del presente trabajo en 1999 impulsaron una reforma constitucional, para eliminar cualquier posibilidad de autonomía, otorgando al Pleno de la Corte la facultad de designar a la mayoría de los integrantes del Consejo, y reduciendo a éste órgano a un simple auxiliar del Pleno de la Corte. Para lograr su propósito los ministros defendieron ante la opinión pública su postura con la premisa de una división de poderes rígida y tajante. El mismo criterio simplista de la división de poderes subyace en criterios recientes de la Corte donde señala la incompetencia del órgano superior de fiscalización para requerir informes sobre el ejercicio del gasto público a órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura que analizaremos con mayor detalle en capítulos posteriores de este trabajo.

⁷⁷³ Madison, Hamilton y Jay, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957, pp. 204-206.

corresponder a otro, manifestó la siguiente máxima: “Los departamentos no deben dividirse hasta el punto de impedir que se controlen mutuamente”⁷⁷⁴.

La doctrina francesa ha realizado estudios donde sostiene que la separación tajante de poderes es de imposible realización. Sobre ese particular, en 1815 Benjamín Constant, a los tres poderes de Montesquieu, agrega un cuarto poder, al que se le asigna una función moderadora o reguladora del funcionamiento de los restantes poderes; ese poder neutral o moderador pertenece, por lo general, al jefe de estado como órgano diferenciado del gobierno o Ejecutivo y, actualmente, es ejercido por los tribunales constitucionales en algunos sistemas⁷⁷⁵. Durante el siglo XIX, en México, como ha quedado expresado en la primera parte del presente trabajo, se estableció el Supremo Poder Conservador, en términos de la segunda Ley Constitucional del 30 de diciembre de 1836, encargado de mantener a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial dentro de la órbita de sus respectivas facultades constitucional y de velar por el estricto cumplimiento de las Leyes Constitucionales. Don Alfonso Noriega, sostiene que “el Supremo Poder Conservador fue la primera institución que existió en nuestro derecho público, con la misión específica de proteger la pureza de la Constitución, al gozar de la facultad de declarar la nulidad de las leyes o decretos contrarios al texto fundamental, y de los actos del Ejecutivo o Judicial opuestos a la Constitución o a las leyes”⁷⁷⁶. Con la incorporación del citado órgano, se crea un cuarto poder reconocido expresamente por el texto constitución en nuestro país, contradiciendo la clásica división tripartita del poder público recomendada por Montesquieu.

Hacia finales del siglo XIX León Duguit, al estudiar la separación de poderes de la Asamblea nacional francesa de 1791, concluye:

El gobierno parlamentario no se basa realmente en la separación de poderes, un principio que no es realizable como tal, sino que reposa sobre su colaboración y solidaridad (...) por ello, la separación de poderes es totalmente extraña, aún en 1789, al derecho público de la Francia monárquica, y bebe como fuente en un Montesquieu malentendido (...) el cumplimiento de cualquier función estatal se traduce siempre en un acuerdo de voluntades, que implica necesariamente el concurso de todos o de varios de los órganos que constituyen la personalidad estatal (...) colocar a la cabeza del Estado dos poderes sin vínculos entre ellos, sin interdependencia, sin solidaridad, es condenarlos fatalmente a la lucha; y como de estos dos poderes uno estará necesariamente peor armado que su rival, éste absorberá aquél⁷⁷⁷.

⁷⁷⁴ Ídem.

⁷⁷⁵ Cfr. José de Jesús Orosco Henríquez, “comentario al artículo 49 de la Constitución, en Miguel Carbonell (coordinador), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada, tomo II, op.cit., p. 189.

⁷⁷⁶ Cfr. Alfonso Noriega Cantú, “El Supremo Poder Conservador y el conservadurismo mexicano”, en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, número III, septiembre diciembre de 1978, p. 738 y ss.

⁷⁷⁷ León Duguit, La separación de poderes y la Asamblea Nacional de 1789, presentación y traducción de Pablo Pérez Trempe, Centro de Estudios Constitucionales, España, 1996, pp.3-4.

Marcel de la Bigne de Villeneuve en 1934 publica en Paris un texto bajo el título *La Fin du Principe de Séparation des Pouvoirs*, de los que Tena Ramírez extrae las siguientes ideas: “No separación de poderes, sino unidad de poder en el Estado...diferenciación y especialización de funciones sin duda...pero al mismo tiempo coordinación de funciones, síntesis de servicios, asegurada por la unidad del oficio estatal supremo, que armoniza sus movimientos...el rasgo característico de toda organización colectiva es la distinción de los oficios y la combinación de los esfuerzos debe definir al gobierno como la reacción necesaria del conjunto sobre las partes”⁷⁷⁸.

Asimismo, Carré de Malberg atendiendo a las diversas funciones que debe atender un Estado, señala la imposibilidad de que la división de poderes se realice sobre la premisa de asignar atribuciones exclusivas para cada departamento, en los términos siguientes:

Esta rigurosa separación de poderes es completamente irrealizable; por una parte, porque las autoridades estatales quedarían colocadas en la imposibilidad de llenar su cometido nominal, si permanecieran encerradas dentro de una función material determinada y privadas del recurso de participar en cualquier función distinta. Es importante observar que la distinción material de las funciones se establece únicamente según la naturaleza intrínseca de los diversos actos de la potestad estatal. La actividad de los órganos, por el contrario, se ejerce en vista de fines estatales determinados. Por lo que, para alcanzar cualquiera de estos fines es indispensable que el órgano, que de ellos se haya encargado, realice múltiples actos; los que por su naturaleza dependen de varias funciones.

La separación o especialización orgánica de las funciones tropieza con un obstáculo por el hecho de que entre las funciones propiamente dichas de legislar, administrar y juzgar en el sentido material indicado por Montesquieu, existen ciertos puntos de contacto, y, como se ha expresado, algunas zonas limítrofes o zonas mixtas que comprenden atribuciones que por su naturaleza participan en dos poderes funcionales, como el caso de la iniciativa de leyes, puesto que ella en cierto sentido es un acto de potestad legislativa⁷⁷⁹.

En 1933 Charles Eisenmann señaló que era inconcebible la delimitación de una esfera propia de cada poder, una función sin injerencias posibles. En ese supuesto absurdo, “el ejecutivo no podría intervenir en el legislativo mediante su iniciativa en la presentación de proyectos, ni los ministros serían políticamente responsables ante el parlamento, ni existiría la sanción regia o el derecho de veto, ni cabría el derecho de amnistía, ni los juicios o los procesos políticos ante las cámaras”. El mismo autor, citando a Juan Vallet de Goytisoló, concluye, con una reinterpretación del principio de la división de poderes, basada en los siguientes puntos:

1. 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, y 2. 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 no inmovilice al otro; excluye de

⁷⁷⁸ Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, op.cit., p. 218

⁷⁷⁹ Carré de Malberg, R., *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1948, pp. 52-78

este análisis a los titulares de la función judicial que, como se ha mencionado no forman parte del poder⁷⁸⁰.

IV.1.2. La indivisibilidad del Poder

Un sector de la doctrina señala que el poder es único y no se divide y menos se comparte. El primero en hacer ese señalamiento fue Juan Jacobo Rousseau, concibiendo al poder como la emanación de la soberanía, y dado que ésta no es posible dividirla, sería imposible dividir aquél. En su magna obra denominada “El contrato social”, afirma textualmente lo siguiente:

“No siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general, jamás deberá enajenarse, y que el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado sino por él mismo: el poder se trasmite, pero no la voluntad...La soberanía es indivisible por la misma razón que es inalienable; porque la voluntad es general, o no lo es; la declaración de esta voluntad constituye un acto de soberanía y es ley; en el segundo, no es sino una voluntad particular o un acto de magistratura; un decreto a lo más⁷⁸¹.

Sobre la indivisibilidad del poder, Hobbes sostiene que: “dividir el poder de un Estado no es otra cosa que disolverlo, porque los poderes divididos se destruyen mutuamente uno a otro. Los hombres sostienen principalmente a un sector de la sociedad que haciendo profesión de las leyes tratan de hacerlas depender de su propia enseñanza, y no del poder legislativo”⁷⁸².

Carré de Malberg, citado por Miguel de la Madrid, también postula la indivisibilidad del poder, por ser una de las características del Estado moderno. El ex presidente mexicano resume el pensamiento del destacado jurista francés, en los siguientes términos:

La separación de poderes, al descomponer la potestad estatal en tres poderes, cada uno de los cuales solo tiene capacidad de acción insuficiente, nos lleva, nada menos, que a destruir en el Estado la unidad, que es el principio mismo de su fuerza. La doctrina contemporánea, por lo general se pronuncia en contra de la terminología división de poderes, pensando, y con razón, que en el Estado moderno la indivisibilidad real del poder político es característica esencial de la organización estatal⁷⁸³.

⁷⁸⁰ Charles Eisenmann, El espíritu de las leyes y la separación de poderes en Anuario Jurídico, número 2, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1975, pp. 429-450.

⁷⁸¹ Juan Jacobo Rousseau, El contrato social o principios de derecho político, 12ª edición, Editorial Porrúa, colección Sepan Cuantos número 113, México, 2000, p. 14.

⁷⁸² Thomas Hobbes, Leviatán, Editorial Universitaria, España, 1968, p. 263.

⁷⁸³ Cfr. Miguel de la Madrid Hurtado, Elementos de derecho constitucional, op.cit., p. 376.

Miguel de la Madrid, por su parte, señala que la doctrina de la separación de poderes no implica la existencia autónoma y separada de tres poderes dentro de un mismo Estado, y textualmente expresa:

Esta conclusión se opondría a la idea de la unidad del poder del Estado, inadmisibles tanto desde el punto de vista teórico, como práctico. Necesariamente el poder político del Estado debe ser único, pues de lo contrario se produciría el caos en la vida de la sociedad. División del poder público significa que el poder se divide en órganos o cuerpos, a cada uno de los cuales se le atribuye predominantemente una función específica. La división de poderes, en realidad, es más bien división de funciones, entre los órganos de un único poder público. Cada uno de estos órganos tiene su propia competencia; pero el orden jurídico y el sistema político de cada país, se encargan de armonizar y coordinar sus respectivas competencias⁷⁸⁴.

En el mismo sentido de la imposibilidad de la separación de poderes, aunque en forma más moderada se pronuncia Carl Loewenstein, quien parte de la necesidad técnica de dividir el trabajo que tiene el Estado con el único propósito de cumplir eficientemente con sus funciones y sólo ella da sustento a la división de atribuciones, entre los distintos órganos públicos, circunstancia de la que resultan beneficiados los destinatarios del poder, por la especialidad que adquieren los servidores públicos y la consecuente agilidad con la que se desplegará la función del Estado. En su clásica obra de derecho constitucional, sobre el particular, sostiene el referido autor lo siguiente:

La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. Lo que corrientemente, aunque erróneamente, se suele designar como la separación de los poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado. El concepto de poderes, pese a lo profundamente enraizado que está, debe ser entendido en este contexto de una manera meramente figurativa. Por lo que sería preferible utilizar la expresión separación de las funciones a la de separación de poderes.

Es necesario tener bien claro que el principio de la necesaria separación de las funciones estatales según sus diversos elementos sustanciales y su distribución entre diferentes detentadores, ni es esencial para el ejercicio del poder político, ni presenta una verdad evidente para todo el tiempo. El descubrimiento o invención de la teoría de la separación de funciones estuvo determinado por el tiempo y las circunstancias como una protesta ideológica del liberalismo político contra el absolutismo monolítico de la monarquía en el siglo XVII y XVIII⁷⁸⁵.

A pesar de los cuestionamientos a la teoría tripartita de división de poderes, después de la segunda guerra mundial, la mayoría de los países mantenía ese principio en los textos constitucionales, no obstante que una revisión de los gobiernos parlamentarios, hubiera convencido a los poderes constituyentes de que el poder Legislativo y el Ejecutivo no están separado ni personal ni funcionalmente; los miembros del gobierno son designados por el

⁷⁸⁴ *Ibidem*, p. 380.

⁷⁸⁵ Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Ariel, España, 1979, pp. 55-59.

parlamento, en otros términos se ha producido una integración de estos dos poderes. Ese hubiese sido un motivo para reformar el dogma que prevalece en los textos fundamentales, incluso en nuestros días en México, y que reza: “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo...”⁷⁸⁶.

La mayoría de los textos fundamentales reconoce el principio democrático y la ubicación de la soberanía nacional en el pueblo, modificándose con los centros de imputación social de los que proviene el poder que se reflejaba en los órganos de gobierno. Pero, dado que los poderes del Estado no representan grupos determinados de la sociedad, la división tripartita que subsiste formalmente en las constituciones, estaría legitimada por personificar esos textos fundamentales la voluntad popular, única fuente de poder, no obstante que esa sea engañosa, considerando que esos poderes clásicos coexisten con una cantidad cada vez más creciente de órganos autónomos que tienen funciones de gran relevancia para el funcionamiento del Estado contemporáneo.

Refiriéndose al régimen constitucional español, el maestro Ricardo García Macho, respecto de la forma en que fue superado el principio de la división tripartita de poderes con el reconocimiento del sistema democrático y representativo, sostiene lo siguiente:

El reconocimiento del principio democrático (artículo 1.1.) y la consiguiente residenciación de la soberanía nacional en el pueblo (artículo 1.2.) modifica profundamente el principio de división de poderes de Montesquieu, quien basa su esquema en el equilibrio entre tres fuerzas (monarquía, nobleza y burguesía), con poder político real, mientras que en la Constitución el único titular de los poderes estatales es el pueblo, del que emanan los poderes del Estado, lo cual significa el paso de una estructura política basada en tres pilares a una basada en un único pilar, o sea, a la existencia de una única fuerza con poder político (el pueblo), que tiene un reconocimiento constitucional. Desde este planteamiento es necesario una nueva distribución de los poderes estatales, pero exclusivamente en el plano constitucional (partiendo de la distribución establecida en la Constitución española), puesto que la única fuerza con poder político real es el pueblo, lo cual tiene como consecuencia la dificultad de obtener un recíproco control entre los poderes que garantice, como en la época liberal, un equilibrio entre ellos. Es decir, como los poderes no representan ya a fuerzas sociales independientes y la Constitución española sigue anclada en una división de poderes clásica, únicamente puede garantizarse una diferenciación entre ellos en la esfera constitucional⁷⁸⁷.

En México el constitucionalista Felipe Tena Ramírez sostiene también la indivisibilidad del poder como reflejo de la imposibilidad de fraccionar la soberanía que se expresa en la Constitución, documento éste en que se deposita la voluntad popular, sin que exista persona o grupo alguno al que se les hubiese transferido poder alguno; dentro de éste régimen sólo la Constitución es soberana. La validez de los actos de los servidores públicos está determinada por

⁷⁸⁶ Véase artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

⁷⁸⁷ Cfr. Ricardo García Macho, *Problemática de la división de poderes en la actualidad*, en Revista de Estudios Políticos (nueva época) número 53, septiembre-octubre de 1986, España, 1986, p. 184

la autorización jurídica para emitirlo y, por ende, la división de “poderes” sólo es de funciones, quedando incólume la voluntad soberana expresada en el texto fundamental. Podría sintetizarse la postura del maestro Tena Ramírez de la siguiente forma:

Se destituye de soberanía a los gobernantes y se la reconoce originalmente en la voluntad del pueblo, externada por escrito en el documento llamado Constitución. Ninguna persona física o entidad moral que desempeñe funciones *de gobierno* puede entenderse, en este sistema, como *jurídicamente* ilimitada.

Dentro del sistema americano, el único titular de la soberanía es el pueblo o la nación. Este titular originario de la soberanía hizo uso de tal poder cuando se constituyó en Estado jurídicamente organizado. Para ese fin el pueblo soberano expidió su ley fundamental, llamada Constitución, en la que, como materia estrictamente constitucional, consignó la forma de gobierno, creó los poderes públicos con sus respectivas facultades y reservó para los individuos cierta zona inmune a la invasión de las autoridades: los derechos públicos de la persona que nuestra Constitución llama ‘garantías individuales’.

De esta suerte los poderes públicos creados por la Constitución, no son soberanos. No lo son en su mecanismo interno, porque la autoridad está fragmentada, por virtud de la división de poderes, entre los diversos órganos, cada uno de los cuales no tiene sino la dosis y la clase de autoridad que le atribuyó la Constitución; ni lo son tampoco en relación con los individuos, en cuyo beneficio la Constitución erige un valladar que no puede salvar arbitrariamente el poder público.

Lo expuesto nos lleva a la conclusión de que la soberanía una vez que el pueblo la ejerció, reside exclusivamente en la Constitución, y no en los órganos ni en los individuos que gobierna. Advertirlo así, es el hallazgo de Kelsen. ‘Solo un orden normativo dice, puede ser soberano, es decir, autoridad suprema, o última razón de validez de las normas que un individuo está autorizado a expedir con el carácter de mandatos y que otros individuos están obligados a obedecer. El poder físico, que es un fenómeno natural, nunca puede ser soberano en el sentido propio del término’.

Así es como la supremacía de la Constitución responde, no solo a que ésta es la expresión de la soberanía, sino también a que por serlo está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades: es la ley que rige las leyes y que autoriza a las autoridades. Para ser precisos en el empleo de las palabras, diremos que supremacía dice la calidad de suprema que por ser emanación de la más alta fuente de autoridad corresponde a la Constitución; en tanto que primacía denota el primer lugar que entre todas las leyes ocupa la Constitución⁷⁸⁸.

IV.1.3. Preeminencia de un poder sobre los otros dos, fractura del pretendido equilibrio

En la práctica ha resultado imposible implantar el sistema de equilibrio de poderes, que opere con armonía, como lo expusieron los creadores de la teoría clásica. Por el contrario, en la práctica se ha impuesto la preponderancia de un poder sobre los otros dos para tomar las decisiones fundamentales de la nación. Jorge Carpizo⁷⁸⁹, en su ya clásico libro titulado *El presidencialismo mexicano*, señala que existen razones históricas, políticas y culturales para que se implante ese

⁷⁸⁸ Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, op.cit., pp. 9-11.

⁷⁸⁹ Cfr. Jorge Carpizo Mac Gregor, *El presidencialismo mexicano*, siglo XXI editores, México, 1979.

desequilibrio entre los poderes del Estado y analiza dichas razones, por lo que respecta al predominio del poder ejecutivo en nuestro país.

Abona al desequilibrio de poderes y a la superioridad de un poder sobre los otros, la propia organización constitucional del Estado, toda vez que tanto en los regímenes parlamentarios, como en los presidencialistas, aunque se predica un equilibrio de poderes, la estructura política misma exige asignar poderes suficientes a uno de los órganos estatales, para posibilitar la conducción eficaz y ordenada de la nación, dando origen así a la primacía de un poder sobre los otros.

En el caso del sistema parlamentario resulta necesario establecer una estrecha relación entre los poderes legislativo y ejecutivo, pudiéndose afirmar que existe una subordinación del segundo sobre el primero. La liga se realiza a través del gabinete, cuya integración se realiza de acuerdo con las fuerzas del parlamento o poder legislativo. Aunque debe recordarse que en esos sistemas, subsiste la figura del rey en las monarquías constitucionales o parlamentarias, a quien se le reservan las funciones típicas de un jefe de Estado, pero por lo que respecta a la función de gobierno del país queda en manos del gabinete, cuya designación corresponde al parlamento.

Para los efectos de su incidencia en la forma peculiar en que se organiza la división de poderes en un sistema parlamentario con el predominio necesario del legislativo sobre el ejecutivo, el maestro Daniel Moreno señala:

El primer ministro y su gabinete dependen del parlamento, en virtud de que, en última instancia, el proceso electoral determina que partido se debe encontrar en el poder. Este proceso electivo, según la mayoría que obtiene cada partido, es el que da origen al gabinete. Los ministros de este organismo son responsables ante el parlamento. La relación entre el ejecutivo y el legislativo se hace más estrecha, si precisamos que el primero tiene la facultad de disolver el parlamento y convocar a nuevas elecciones⁷⁹⁰.

En el régimen presidencial existe una separación en mayor grado entre los poderes ejecutivo y legislativo, considerando que el titular del primer poder es designado directamente por la ciudadanía⁷⁹¹, lo que le hace de por sí independiente del legislativo.

En el sistema presidencialista la separación de poderes es más notoria. Los nexos entre el Ejecutivo y el Legislativo son más flexibles. La responsabilidad corresponde al Presidente de la República y el gabinete, son funcionarios de confianza del titular del Ejecutivo quien los nombra o separa del cargo, en forma discrecional. En cambio, carece de la facultad de disolver las cámaras". A su vez, el

⁷⁹⁰ Daniel Moreno, Derecho constitucional mexicano, op.cit., p. 395.

⁷⁹¹ Cfr. Alexis de Tocqueville, La democracia en América, 12ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2002, pp. 125-134.

poder Legislativo funciona de manera independiente. En Estados Unidos la separación entre ambos poderes es más notable que en México y los países iberoamericanos⁷⁹².

Además, la naturaleza de las funciones y la necesidad de recabar información oportuna para la toma de decisiones inmediatas en la atención de problemas sociales, así como la experiencia burocrática acumulada, perfila el avasallamiento por parte del poder ejecutivo, sobre los otros poderes en la actualidad. Sobre este particular, el maestro Ricardo García Macho comenta:

La tendencia actual es la subordinación del parlamentario al grupo en que se integra. Se afirma constitucionalmente, por una parte, la primacía del Parlamento; sin embargo, en la realidad constitucional la dependencia de aquel respecto al gobierno es cada vez mayor, por diferentes motivos que aquí no es posible desarrollar. Uno de ellos sería la dependencia de los diputados de la detallada información que hay que poseer para decidir sobre determinadas cuestiones, y que solo la Administración está en disposición de obtener (188)⁷⁹³.

La realidad dinámica de nuestro tiempo y el incremento de los asuntos que deben atender los gobiernos, imponen la necesidad de otorgar facultades amplias a los poderes ejecutivos de los estados contemporáneos para que tomen medidas urgentes en casos de emergencia, incluyendo la suspensión de garantías, así como el uso de la fuerza pública, establecimiento de medidas sanitarias, y la facultad legislativa de excepción. Con respecto a este punto, en forma tangencial el propio maestro español recientemente citado señala:

También, con relación al poder ejecutivo, plantea dificultades su delimitación y fines. Este poder no se limita a realizar una actividad de ejecución, sino también una actividad normativa, que en algunos casos (decretos legislativos y decretos-leyes) tiene rango de ley. Asimismo, la actividad prestacional de la administración, propia del Estado social, ha sacado de sus límites clásicos al poder ejecutivo⁷⁹⁴.

La actividad prestacional de la administración, propia del Estado social, ha sacado de sus límites clásicos al poder ejecutivo, que se ve en la necesidad de asumir un cúmulo mayor de funciones para cumplir de manera oportuna con las exigencias sociales y evitar que la inconformidad de la población salga de control ante el retraso de la satisfacción de sus conquistas y derechos.

La mayor parte de la doctrina ha criticado la concentración excesiva de funciones en los titulares de los poderes ejecutivos y tratan de dar solución a esa circunstancia limitando su ámbito

⁷⁹² Daniel Moreno, Derecho constitucional mexicano, op.cit., p. 395.

⁷⁹³ Cfr., Ricardo García Macho, *Problemática de la división de poderes en la actualidad*, op.cit., p. 188.

⁷⁹⁴ Cfr., *Ibídem*, p. 183

de competencia, con la reasignación de funciones⁷⁹⁵; pero una de las personas que, sin hacer una apología del sistema presidencial, trata de dar una explicación fundada para justificar la concentración de facultades en manos de los titulares de los ejecutivos en nuestra era es el maestro Miguel de la Madrid, quien señala:

El horizonte del siglo XX. La preponderancia del ejecutivo. En los tiempos actuales, sobre todo a partir de la Primera Guerra Mundial, el fenómeno de la correlación de fuerza política entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se ha ido inclinando hacia la decisiva preponderancia del primero. Las situaciones de crisis económicas financieras que han puesto en peligro la estabilidad interna y la seguridad externa de los estados han desplazado el centro de gravedad de la potestad pública hacia el Poder Ejecutivo, en la mayoría de las organizaciones estatales. Las aspiraciones de las comunidades por alcanzar en el menor tiempo posible su desarrollo económico y social, y la correspondiente necesidad de un máximo de eficiencia en sus gobiernos, han aconsejado el fortalecimiento de la administración pública⁷⁹⁶.

Coincidimos con la postura del maestro José de Jesús Orozco Henríquez, en el sentido de que lo realmente nocivo en un sistema jurídico-político no radica en que haya un Ejecutivo demasiado fuerte, lo cual se puede considerar como un fenómeno generalizado en el mundo, sino que el mismo se encuentre incontrolado, con lo que se corre el riesgo del abuso del poder por su detentador y el establecimiento de un sistema autoritario; así, a fin de evitar ese riesgo, se estima necesario que, tal y como ocurre en los países democráticos, el Congreso de la Unión y poder Judicial se encarguen de ejercer efectivamente las facultades de control que constitucionalmente se les ha atribuido, a efecto de garantizar la sujeción de todos los órganos públicos al derecho, característica esencial del “Estado de derecho” y, en particular, del llamado principio de “división de poderes⁷⁹⁷”.

En años más recientes, el advenimiento del estado constitucional de derecho ubica a los textos fundamentales en la cúspide del ordenamiento jurídico y de los cuales surge, como irradiación, la potestad de cualquier órgano público para legitimar su actuación. Para asegurar la observancia de la norma constitucional prescrita, se ha incorporado un régimen de garantías constitucionales, atendidos por una jurisdicción especial, ejercida por tribunales autónomos o por los tribunales ordinarios. Pero cualquiera que sea la modalidad que se adopte sobre el órgano de control constitucional, éste asume una preponderancia incuestionable dentro del orden jurídico, por ser el encargado de definir el alcance del texto fundamental y definir los criterios para mantener a los órganos estatales dentro de su órbita competencial. Es tal la relevancia de esta

⁷⁹⁵ Cfr. Pablo Alegría con Alonso et.al., El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1977, pp. 450; Jorge Carpizo Mac Gregor, El presidencialismo mexicano, siglo XXI editores, México, 1979.

⁷⁹⁶ Cfr., Miguel de la Madrid Hurtado, Elementos de Derecho Constitucional, op.cit., pp. 377-378,

⁷⁹⁷ Cfr., José de Jesús Orozco Henríquez, “comentario al artículo 49 de la Constitución, en Miguel Carbonell (coordinador), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada, tomo II, op.cit., pp. 214-215.

función que por el activismo judicial en que incurren algunos tribunales o por lo adelantado de sus formas de integrar las normas para resolver casos, se ha señalado que estamos en presencia del gobierno de los jueces. Este tema será tratado con mayor profundidad en apartados posteriores del presente trabajo, y aquí sólo nos referimos en forma genérica al problema, para dar cuenta del desplazamiento del centro de gravedad de la toma definitiva de decisiones en un estado constitucional.

Todos los poderes están legitimados por la Constitución democrática y solo el pueblo representa por sí mismo un poder político propio. Por tanto, aquella separación de poderes originaria, representativa de fuerzas sociales, se ha convertido en una separación de funciones determinada por la Constitución, de la cual debe cuidar el órgano de control que en el caso de México es el poder judicial a través del juicio de amparo y la Suprema Corte, además, por el conocimiento de las controversias constitucionales y acción de inconstitucionalidad. De ese cambio, donde el Poder Judicial adopta un papel más protagónico cada día debe dar motivos para desterrar el dogma de la división trinitaria del poder, donde el poder judicial tenía una función neutra e irrelevante de aplicador mecánico de la ley, en los conflictos entre particulares. García Macho también da cuenta del redimensionamiento de la teoría clásica de la división de poderes, con el papel juega el poder judicial, en los términos siguientes:

Se ha producido un cambio sustancial en la función que Montesquieu adscribió al poder judicial. No se confiaba, en aquella época, en los jueces por su vinculación al antiguo régimen, y como, además, en la esfera social no representaban un auténtico poder con efectos políticos como el legislativo y ejecutivo, son neutralizados, considerándose el tercer poder “en quelque façon nulle”⁷⁹⁸.

Pero al margen de la concepción que se tenga del poder y la factibilidad de división o no, lo cierto es que en la práctica resulta superado el principio clásico de la división de poderes, ante el advenimiento del Estado social que se consolidó durante el siglo XX. El maestro García Roca, sobre el cambio de objetivos del Estado y su repercusión en el tema de la división de poderes, señala:

Ha desaparecido la vieja sociedad “separada”, liberal y burguesa, y el Estado abstencionista sobre la que la separación de poderes fue pensada, para ser sustituida por una sociedad pluralista y un Estado intervencionista en materia de derechos sociales y servicios públicos, preocupado por el bienestar de sus ciudadanos. En Montesquieu hay una conexión entre separación de poderes y la relación de fuerzas decisorias existente en la sociedad de su tiempo; una situación social con un poder dividido entre burguesía, monarquía y aristocracia y en la que la mayoría del pueblo no jugaba apenas un papel. En definitiva, la antigua concepción liberal de la regla de la separación no se adecua a las nuevas realidades y fuerzas sociales ni a las gigantescas dimensiones del Estado social contemporáneo y, por ello, se ha agrietado hasta resquebrajarse⁷⁹⁹.

⁷⁹⁸ Cfr., Ricardo García Macho, *Problemática de la división de poderes en la actualidad*, op.cit., p. 182.

⁷⁹⁹ Javier García Roca, “*Del principio de la división de poderes*”, en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, número 108, abril-junio de 2000, España, 2000, p. 46.

IV.2. La división de poderes en el Estado contemporáneo

En la doctrina política actual está dando paso a la idea de que la división de poderes propuesta por Montesquieu fue un reflejo de la única forma posible en que podía dividirse las funciones del Estado con relación a las fuerzas políticas que actuaban en la sociedad y se disputaban el espacio para tomar las decisiones trascendentes de la organización política occidental de los siglos XVII y XVIII⁸⁰⁰, pero con el advenimiento e implantación de los principios de igualdad política y el sufragio universal, las fuerzas políticas fraccionadas en aquella época desaparecieron y surgen los partidos políticos de masas, originándose el Estado social, donde incluso, según Vázquez, Aguilera y Olmeda, “se rompe la correspondencia entre el parlamento y la nación, siendo la ley ahora expresión de la voluntad mayoritaria, cuando cambia la formación del parlamento, cambian las leyes, por lo que la ley deja de ser la expresión de la razón, de la soberanía, para ser la de la mayoría”⁸⁰¹.

Desde nuestra perspectiva la división tripartita clásica de poderes deja de ser la fuente de legitimación de los poderes sociales reales, y las demandas sociales en una primera etapa son canalizadas por los partidos políticos, que actúan como instrumentos capilares para conducir las propuestas de la comunidad a los centros de toma de decisión, pero con el tiempo esos partidos devienen insuficientes, son desbordados por las crecientes, plurales y particulares demandas de los sectores de una sociedad plural que exigen atenuar el principio de generalidad de la ley, para adaptarla y flexibilizarla de acuerdo a las particulares circunstancias de cada grupo.

En México hemos tardado demasiado en advertir que la clásica división tripartita de poderes, no puede servir como fundamento de legitimidad de los poderes sociales reales, ni mucho menos puede seguir manipulándose el principio trinitario, con la finalidad de concentrar un cúmulo de funciones de diversa naturaleza en un solo poder del Estado, o centro de decisión, bajo el argumento de una posible invasión de esferas de competencia o una subordinación de un poder a otro. Hoy por hoy, la división de poderes debe entenderse, según nuestro parecer, como una técnica para controlar el poder, y dondequiera que se concentren excesivas funciones que pudieran favorecer la actuación arbitraria de la función pública, debe incorporarse un mecanismo de control o contrapeso que frene la tentación del ejercicio abusivo⁸⁰².

⁸⁰⁰ Cfr. Ricardo García Macho, *Problemática de la división de poderes en la actualidad*, en Revista de Estudios Políticos (nueva época) número 53, septiembre-octubre de 1986, España, 1986, pp. 175-190; Javier García Roca, *Del principio de la división de poderes*, en revista de Estudios Políticos (nueva época), número 108, abril-junio de 2000, España, 2000, pp. 41-75.

⁸⁰¹ Cfr. Eduardo Vázquez, et.al., *“Checks and balances”* en Diccionario Histórico y Artístico en la Expansión de la Gran Bretaña, editorial Sarpe, España, 1985.

⁸⁰² Un ejemplo de la excesiva concentración de funciones en un centro de toma de decisiones se tiene en México en el Pleno de la Suprema Corte, órgano en que se ha concentrado las funciones de tribunal constitucional de única instancia en materia de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, así como vértice de la jurisdicción nacional para decidir los criterios que deben

Werner Weber, citado por García Macho, considera que las ideas básicas sobre la división de poderes tienen una validez que trasciende cualquier época histórica y país, solo desde la perspectiva de que los valores de aquella división tienen categoría universal por proponerse: garantizar la libertad; evitar la arbitrariedad, el abuso, y el monopolio de un poder⁸⁰³. Con base en la opinión de ese autor, observamos que la división se convierte en una técnica impecable de validez universal, siempre y cuando sirva, no para sostener la primitiva división trinitaria, sino evitar la concentración del poder en cualquier ámbito, pudiendo dividirlo incluso dentro de los propios órganos primigenios del Estado liberal.

Ricardo García Macho, respecto a la correspondencia o vinculación de los poderes del Estado liberal clásico con las fuerzas políticas sociales que interactuaban en los siglos de formación del Estado moderno, expone en forma sintética y con toda claridad los siguientes conceptos:

El pensador francés divide las fuerzas políticas existentes en tres (rey, nobleza y pueblo), adscribiéndolas a otras tantas funciones estatales (legislativo, ejecutivo y judicial). Sin embargo, habría que repartir los tres poderes políticos entre dos funciones estatales, puesto que la jurisdicción era una función necesaria al cumplir un objetivo social, pero no era un poder político real. Teniendo en cuenta esto se adscriben la representación popular y la nobleza al legislativo, creando dos cámaras (baja y alta), y la administración permanece en manos del rey. Con esta división no se está haciendo otra cosa que resaltar las fuerzas políticas y sociales, que en aquel tiempo tenían poder real, y organizarlas dentro de una estructura constitucional, pues era necesario evitar la concentración en una sola mano de dos o más fuerzas políticas. Conforme a esta organización, él pensaba que se podrían resolver los problemas políticos constitucionales que se presentasen. En conclusión puede afirmarse de modo verosímil que el objetivo de la teoría política de Montesquieu es la vinculación y no separación de los poderes, lo cual no presupone la capacidad de funcionamiento de las comunidades ni que se alcance una armonía estatal⁸⁰⁴.

Partiendo del supuesto de que la división de poderes propuesta por Montesquieu es válida sólo para un tipo de sociedad con perfiles y problemáticas muy específicas, Manuel García Pelayo se inclina por abandonar el dogma de tal principio clásico para proponer una división tendiente al

prevalecer en las materias competencia de los tribunales federales y para conocer, en segunda instancia, por vía de amparo los asuntos de importancia y trascendencia para la nación. Pero al margen de las funciones jurisdiccionales también tiene concentra las funciones de gobierno y administración, en forma directa, de la propia Corte, y del Poder de la Federación, por la facultad de designar a la mayoría de los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal y por el control jurídico que tiene sobre los actos generales emitidos por el propio Consejo. Desde esa perspectiva, ante el excesivo cúmulo de funciones de diversa índole y a efecto de que los juzgadores no tengan una dependencia jerárquica de la Corte y puedan actuar con la serenidad e independencia al resolver asuntos de su competencia, atendiendo sólo a criterios jurídicos y no a consignas de “superiores”, resulta necesario poner un control a ese concentrado y excesivo poder de la Corte, desagregándole las atribuciones de gobierno y administrativas que deben asignarse a un órgano autónomo.

⁸⁰³ Cfr. Ricardo García Macho, *Problemática de la división de poderes en la actualidad*, op.cit., pp. 177-178.

⁸⁰⁴ Cfr. *Ibíd.*, pp. 175-177

equilibrio del poder de conformidad con las necesidades de cada época y lugar. El maestro español resume su propuesta así:

Sería iluso mantener una configuración de la división de poderes válida en todas las épocas, más aún si se tienen en cuenta las transformaciones sociopolíticas producidas desde el siglo XVII hasta nuestros días. Por otra parte, cada comunidad, dependiendo de su constelación de poderes, tradición cultural, jurídica y estructura política, tienen que buscar y encontrar un equilibrio de poderes adecuado. Resumiendo, la división de poderes es un concepto que trasciende a cualquiera de sus versiones históricas, incluida la de Montesquieu, por lo cual no son aceptables las dogmatizaciones hechas con este concepto, sino que este tiene en cada época y comunidad sus propias peculiaridades⁸⁰⁵.

Debe existir un replanteamiento de la concepción del principio de la división de poderes, adecuándolo a la realidad política y social contemporánea, pero sin perder el objetivo que ha tenido desde su nacimiento de controlar la concentración y abuso del poder. El maestro García Macho sobre ese cambio de concepción, señala:

En la situación constitucional actual, contrariamente, los poderes legislativo y ejecutivo no representan ya poderes políticos independientes, sino únicamente competencias dependientes separadas funcionalmente. Todos los poderes están legitimados por la Constitución democrática y solo el pueblo representa por sí mismo un poder político propio. Por tanto, aquella separación de poderes originaria, representativa de fuerzas sociales, se ha convertido en una separación de funciones determinada por la Constitución. Los poderes de la corona y de la burguesía de la época moderna, han desaparecido de la escena política actual, y conforme a la idea democrática vigente, el pueblo es la única fuerza con poder político. Junto a él no existe ningún otro titular legítimo de poder. Sin embargo, junto a los partidos políticos existen otras fuerzas sociales, como consorcios económicos, asociaciones empresariales y sindicales, grupos de presión, etc., que tienen poder real y no están incluidas en el sistema de división de poderes concebido en la Constitución española. Se produce, por tanto, una contradicción entre la división de poderes establecida constitucionalmente y la constelación de poderes que existe en el contexto de la realidad social⁸⁰⁶.

En síntesis, en la época contemporánea la sociedad civil adopta un rol protagónico y se agrupa de manera natural para defender derechos y causas comunes, con independencia de ideologías partidistas que son obstáculo para la conciliación. La participación de la sociedad civil que surge de la necesidad de defender intereses particulares de grupo evoluciona hasta reivindicar derechos difusos o denominados por algunos como de “tercera generación”, sin beneficio material directo para los protagonistas de los grupos⁸⁰⁷. Ricardo García Macho, señalaba la tendencia a una

⁸⁰⁵ Cfr. Manuel García Pelayo, La división de poderes y su control jurisdiccional, en Revista de Derecho Política de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, números 18-19, España, 1983, pp. 11-12.

⁸⁰⁶ Cfr. Ricardo García Macho, *Problemática de la división de poderes en la actualidad*, op.cit., pp. 180-181.

⁸⁰⁷ El día 21 de enero de 2009 los medios de comunicación nacional en México publicaron la acción de un grupo de personas afiliadas al grupo de “Greenpeace” que en el Distrito Federal adquirió la totalidad de focos incandescentes de un centro comercial a efecto de generar una conciencia en toda la población del

participación activa de la sociedad civil aunque todavía con límites que se sujetan al programa político de quienes obtienen la mayoría:

El cauce de institucionalización de esta nueva situación sociopolítica son los partidos políticos de masas y las asociaciones sindicales y empresariales. Debido a aquellos y a la caída de la monarquía, la división de poderes basada en el antagonismo entre legislativo y ejecutivo desaparece, transformándose aquella estructura dualista en una monista. El gobierno y la mayoría parlamentaria están vinculados partidistamente y tienen objetivos políticos comunes. Consecuencia directa de esta nueva situación es que en el Estado actual el instrumento legislativo y administrativo no se contraponen, sino que, contrariamente, actúan coordinadamente en la consecución de objetivos comunes, determinados por la fuerza política de la mayoría en el poder, la cual concreta jurídicamente su programa político⁸⁰⁸.

La delimitación del campo de acción de cada poder del Estado resulta una tarea laboriosa y compleja que ante un conflicto derivado del cuestionamiento de la invasión de esferas competenciales, existen procesos judiciales tendientes a que el tribunal constitucional precise el alcance de la delimitación de funciones contenidas en el texto fundamental. Pero, la situación se agrava, cuando cambia la función, naturaleza y alcance de la ley, como producto del poder legislativo, dando pie al redimensionamiento de ese poder público. En el siglo XIX, como señala el maestro García Macho, existen límites precisos respecto a su función y contenido de la ley, como elemento eficaz para limitar la acción del gobierno, mientras que en la actualidad aquella es precisamente el instrumento de acción del gobierno. Asimismo, "frente a un concepto de ley general propio de la época de transición del Estado absolutista al Estado liberal clásico, que era uno de sus atributos fundamentales, en la actualidad las leyes-medida (*Massnahmegesetze*) son utilizadas con frecuencia para regular esferas concretas, lo cual demuestra hasta que punto es difícil delimitar el concepto de ley tanto formalmente como en su contenido"⁸⁰⁹.

Los poderes clásicos no pueden concebirse como entes independientes, sino tan sólo órganos con una competencia definida en la Constitución y separadas, exclusivamente desde una perspectiva funcional. En ese contexto dichos poderes están legitimados en su actuar, con independencia de su número, o forma de integración, por estar contemplados en el texto fundamental que es el único soberano en el modelo del Estado constitucional democrático. Sobre éste particular el maestro García Macho señala:

ahorro en el consumo de energía eléctrica, y así evitar el calentamiento global. Esas medidas de concientización, no paran ahí, toda vez que esos mismos grupos presionan a la autoridad para que legisle o emita actos jurídicos a efecto de obligar a la población a observar conductas tendientes a evitar el consumo excesivo de energía, e incluso a sancionar cualquier práctica que contribuya a la contaminación del ambiente.

⁸⁰⁸ Cfr. Ricardo García Macho, *Problemática de la división de poderes en la actualidad*, op.cit., p. 180.

⁸⁰⁹ Ídem.,

En la situación constitucional actual, contrariamente, los poderes legislativo y ejecutivo no representan ya poderes políticos independientes, sino únicamente competencias dependientes separadas funcionalmente. Todos los poderes están legitimados por la Constitución democrática y solo el pueblo representa por sí mismo un poder político propio. Por tanto, aquella separación de poderes originaria, representativa de fuerzas sociales, se ha convertido en una separación de funciones determinada por la Constitución⁸¹⁰.

La división de poderes jamás ha tenido aplicación en forma estricta, pues en los distintos países donde se ha implantado se observa una colaboración de funciones, en distinto grado. Jamás se ha pretendido otorgar ciertas funciones exclusivamente a un poder, aislándose recíprocamente, sino permitir un autocontrol para garantizar la regularidad del funcionamiento de los diferentes órganos. Un ejemplo de esto lo relata Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, al referirse a la potestad sancionadora que debería constituir un monopolio judicial y que sin embargo se encomienda a la administración atendiendo criterios de eficacia y de intermediación entre la autoridad y los hechos irregulares. Ese entramado complejo, pero necesario, que se teje a partir de la distribución de competencias entre poderes del Estado, lo refiere el maestro español recientemente citado, de la forma siguiente:

No cabe duda que un sistema en que rigiera de manera estricta y sin fisuras la división de los poderes del Estado, la potestad sancionadora debería constituir un monopolio judicial y no podría estar nunca en manos de la Administración, pero un sistema semejante no ha funcionado nunca históricamente y es lícito dudar que fuera incluso viable por razones que no es ahora momento de exponer con detalle, entre las cuales se puede citar la conveniencia de no recargar en exceso las actividades de la Administración de Justicia como consecuencia de ilícitos de gravedad menor, la conveniencia de dotar de una mayor eficacia al aparato represivo en relación con este tipo de ilícitos y la conveniencia de una mayor intermediación de la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionados. No ha funcionado nunca históricamente, recálquese, un sistema ideal y rígido de división de los poderes del Estado. Más que formulas simples y simplistas, la realidad es complicada, con vaivenes, recovecos, idas y venidas; no suelen imperar las fronteras de la línea rectas, ideales, sino que son complejas las demarcaciones y entrelazadas, con estribaciones regidas por leyes arcanas que no se dejan adivinar con facilidad⁸¹¹.

Con gran acierto el maestro Miguel de la Madrid, en una época muy temprana, sostuvo que la idea matriz de la división de poderes postula la dispersión de la actividad del poder público en varios órganos coordinados, como elemento de equilibrio y autocontrol de su ejercicio, lo más alejado de la arbitrariedad y el abuso, en obsequio de la libertad de los hombres. En este sentido, creemos que “esta idea sigue teniendo amplísimas perspectivas, siempre que se maticen y

⁸¹⁰ *Ibidem.*, pp. 180-181.

⁸¹¹ Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, “*De la separación y control de los poderes en el sistema constitucional español*”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, número 4, septiembre-diciembre, España, 1989, p. 63

enriquezcan sus fundamentos con la experiencia contemporánea, sistematizada por las aportaciones de las ciencias político-administrativas y del derecho comparado”⁸¹².

IV.3. El Estado constitucional democrático y la división de poderes: nuevo sistema de órganos constitucionales.

En menos de un siglo la organización política de la sociedad occidental ha experimentado cambios radicales que inciden directamente en la estructura del Estado. En efecto, durante la segunda década del siglo XX se adoptó el Estado social de derecho, pero la amarga experiencia de las guerras mundiales, así como los regímenes totalitarios implantados en diversos países, engendró el Estado constitucional o democrático, vigente a partir de la segunda posguerra, mediante el cual se buscó limitar el poder de los órganos gubernamentales y establecer garantías eficaces de los derechos fundamentales como valladar para desterrar o evitar la reimplantación de las prácticas autoritarias. Pero hacia finales del siglo XX apareció la tendencia de un Estado minimalista, o reducido a su mínima expresión, derivado de la nueva ola privatizadora, cediendo los espacios a los particulares que había ocupado en forma excesiva el Estado intervencionista y, sobre todo ante la desaparición de peligros reales de intervenciones extranjeras, con el fin de la guerra fría, representada con el derrumbamiento del muro de Berlín. Así en la presente época de la globalización tenemos Estados nacionales que podríamos llamar “pequeños”, considerando el acotamiento de sus funciones. Sobre el perfeccionamiento del Estado en el último siglo, el extraordinario jurista Diego Valadés resume el proceso de la siguiente manera:

Las revoluciones sociales como la mexicana y la rusa, y la crisis económica que dejó como secuela la primera guerra mundial, dieron lugar a la incorporación de las garantías sociales en el ámbito constitucional, con lo cual surgió el Estado social de derecho. A partir de la Constitución de Querétaro y luego de Weimar, el constitucionalismo de la primera posguerra adquirió una tendencia marcadamente social. A su vez, la necesidad de prevenir el resurgimiento de modernas tiranías como las que llevaron al enfrentamiento en la segunda guerra mundial, obligaron a pensar en la incorporación creciente de mecanismos democráticos que permitieran conjurar riesgos y garantizar libertades. El constitucionalismo de la segunda posguerra ha sido, por ende, típicamente democrático. Todo lo anterior permitió configurar un nuevo Estado social y democrático de derecho que luego entró en crisis por la más reciente sacudida internacional, el fin de la guerra fría, entre cuyas consecuencias se produjo la de considerar que el Estado, en su magnitud tradicional, es más o menos prescindible. Friedrich Hayek y Robert Nozick se convirtieron en los apóstoles del Estado pequeño aún antes de que se diera por terminada la polarización entre este y oeste⁸¹³.

El control del poder a partir de la implantación del Estado social de derecho, pero sobre todo en el Estado constitucional democrático, ya no opera a través de la división trinitaria del

⁸¹² Cfr. Miguel de la Madrid Hurtado, Elementos de derecho constitucional, op.cit., p. 379

⁸¹³ Diego Valadés, El control del poder, 2ª edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A., México, 2000, p. 177.

poder público. Ahora existen otros mecanismos acordes a la estructura estatal. Diego Valadés, propone que el control del poder político engloba temas más amplios y relevantes que la simple división clásica del poder.

La idea de control político comprende los siguientes elementos: a) normas jurídicas, b) acciones jurídicas, c) acciones políticas, d) equilibrio institucional, e) atribuciones constitucionales, que incluyen facultades y obligaciones, f) eficacia institucional, y g) efectividad institucional⁸¹⁴.

Para percibir la división o control del poder en el Estado constitucional debemos en esta incipiente etapa de análisis sobre el tema, acudir al estudio casuístico y dogmático respecto al sistema adoptado en cada Estado. La conclusión a la que llegan los estudios pragmáticos de los textos constitucionales vigentes en algunos países, es la tendencia constante a eliminar el esquema reduccionista de la división tripartita del poder, para sostener la presencia de un mayor número de órganos estatales, creados y regulados en cuanto a su estructura y funciones por el propio texto fundamental, y que gozan de los atributos de cualquiera de los poderes clásicos del Estado, con respecto al ámbito competencial que se les atribuye. A este tipo de órganos por ser creados por el propio constituyente se les denomina “órganos constitucionales”. En un Estado constitucional de derecho, desde luego, dichos órganos tiene la misma jerarquía y naturaleza que cualquier poder estatal, dado que provienen de la misma fuente de poder y su legitimación última y única es el texto constitucional.

Peter Haberle, en su tratado denominado “El Estado constitucional”, después de realizar un estudio comparativo entre distintas constituciones vigentes, respecto al desplazamiento que ha tenido la teoría clásica de la división del poder en el Estado constitucional, concluye:

El principio de la división de poderes es tanto “texto clásico” desde Montesquieu (1748) como también principio constitutivo en la triada del Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, del tipo del “Estado constitucional”, y viene a ser derecho constitucional positivo en todos los ejemplos y variantes nacionales. Entre los tres planos y forma de manifestación hay múltiples traslapes y fecundaciones mutuas. El derecho constitucional positivo de muchos países ha creado en la actualidad algunos órganos constitucionales nuevos (como el comisionado ciudadano o el *ombudsman*), los cuales deben ser incorporados en el conjunto de poderes, del mismo modo que la jurisdicción constitucional, que se ha fortalecido, ha encontrado paulatinamente su “lugar correcto” en el cuadro conjunto de un Estado constitucional⁸¹⁵.

La división plural del poder que prevalece en la actualidad ha trascendido a la concepción que los tribunales tienen de la teoría de la división de poderes. Peter Haberle señala que el Tribunal Constitucional Alemán, ha decantado una jurisprudencia sólida tendiente a flexibilizar la

⁸¹⁴ *Ibidem*, p. 179.

⁸¹⁵ Peter Haberle, *El Estado constitucional*, 1ª reimpresión, traducción de Héctor Fix Fierro, estudio introductorio de Diego Valadés, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003, p. 203

concepción mecánica y estática de la división clásica del poder, con base en los siguientes principios:

De acuerdo con la jurisprudencia del TFCA, la división de poderes es un principio de organización en que se sustenta la LF (E 3, 225 (247); jurisprudencia constante; por último 95, 1 (15)). Si queremos “interpretar” esto en la LF, también hay que tomar en cuenta que la LF “en ninguna parte ha realizado de manera pura”, en su configuración particular, el principio de la división de poderes (BVerfGE 3, 225 (247); jurisprudencia constante; por último E 95, 1 (15)). Este enfoque diferenciador ha llevado al TCFA a una jurisprudencia casuística específica para cada ámbito y cada caso, la cual se encuentra marcada, metódicamente hablando, por tres ideas. En primer lugar, el Tribunal argumenta de modo teleológico, al referirse al fin de la división de poderes, a saber, “el control mutuo de los órganos del Estado y con ellos la moderación del gobierno del Estado” (E 95, 1 (15); jurisprudencia constante, con mayores referencias). En segundo lugar, el TCFA propone reflexiones funcionales en el sentido de que “las decisiones estatales deben ser correctas en lo posible, es decir, ser adoptadas por los órganos que por su organización, composición, función y modo de proceder cuenten con las mejores condiciones” (E 68, 1 (86); por último E 95, 1 (15)). En tercer término, el Tribunal recurre a la idea del “contenido esencial” el cual puede apoyarse dogmáticamente en el artículo 79, inciso 3, de la LF, al declarar como inmodificable un núcleo de cada poder y que protege las “funciones que típicamente” le confiere la LF (E 34, 52 (59); por último E 95, 1 (15)). Por ejemplo, esto no impide la planeación estatal a través de una Ley Federal, en todo caso cuando “existan buenas razones para tal efecto en el caso particular” (E 95, 1 (15)), es decir, razones para el “bien común” (ídem). Por tanto, el TCFA considera a la división de poderes no solo como un mecanismo protector negativo contra el abuso del poder, sino también, positivamente, como elemento constitutivo del poder estatal, como elemento de optimización funcional y de “responsabilidad de los poderes”⁸¹⁶.

Como puede observarse, de conformidad con los criterios del Tribunal Constitucional Alemán, la división de poderes no proviene del esquema delineado por la teoría clásica. Incluso ni siquiera existe un precepto en la Constitución alemana que consagre la división de poderes. En todo caso, ese texto fundamental establece una serie de órganos, a los que le asigna funciones específicas, con las que deben cumplir, sin que se estime necesaria la adscripción de todos y cada uno de esos órganos a uno de los poderes clásicos que sólo en la doctrina prevalece.

La constitución de ciertos “órganos” así como el establecimiento de competencias se produce en el Estado constitucional en función de ciertas tareas delimitadas. La “primacía del derecho”, la función de la Constitución como “orden jurídico fundamental” del Estado y la sociedad, se manifiesta en que los “órganos” del Estado solamente pueden actuar con un fundamento jurídico. Aquí también actúa la división de poderes como sistema de control en el sentido de *checks and balances*. Ningún órgano del Estado posee “plenos poderes en blanco” en el sentido de las doctrinas absolutistas tardías o postabsolutistas. La diversidad de modelos es amplia

⁸¹⁶ *Ibidem*, pp. 206-207.

en la comparación temporal y espacial, por lo que la teoría constitucional solamente puede proceder aquí de manera *tipificadora*⁸¹⁷.

A pesar del cambio radical que existe en la organización del Estado, desde la época en que Locke y Montesquieu establecieron la teoría de la división de poderes, prevalece la necesidad, en el Estado constitucional contemporáneo de impedir el abuso del poder, y en ese sentido la teoría citada se reafirma como una técnica que impide la decisión centralizada y autoritaria de las funciones públicas. Por ese motivo, si la fracción del poder requiere acentuarse más en un país que en otro, atendiendo a las necesidades específicas de las actividades gubernamentales, pensando siempre en evitar la centralización del ejercicio de atribuciones públicas, debe señalarse que se respeta el principio de la división de poderes, aunque no coincida con la división tradicional tripartita, sino con una múltiple, de acuerdo a la realidad de cada país. Sobre este particular, Peter Haberle señala:

Las necesidades de otros países en relación con la división de poderes pueden ser distintas. Lo que importa es solamente que se impida de manera efectiva el abuso del poder. En conjunto, la división de poderes se muestra como pieza central de todo Estado constitucional. Se trata de una de las más felices “invenciones”, de la historia del espíritu y la cultura y es equivalente a los diez mandamientos de la Biblia, junto con la dignidad humana y la democracia, los derechos humanos y el Estado social y ecológico de derecho, también el Estado de cultura, el federalismo y el regionalismo, la protección jurídica por tribunales independientes y la jurisdicción constitucional. Quizá podía hablarse incluso de un “derecho fundamental a la división de poderes”, ya que en última instancia esta se encuentra al servicio de los derechos humanos, de la protección de la “libertad del individuo [BVerfGE 9, 268 (279)]⁸¹⁸”.

Sin lugar a dudas, el constituyente mexicano fue el primero en considerar la división de poderes como un derecho fundamental, al establecer, desde la Constitución de 1857, el amparo soberanía, en las fracciones II y III del artículo 101, que disponían: “artículo 101. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite: I (...); II. Por leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal”. Desde luego que aquí el amparo debe concebirse como un medio de protección de la división vertical del poder entre el gobierno federal y el de los Estados, pero aún en esa modalidad, no existe duda de que se concibió el juicio de garantía para preservar esa división del poder, en protección de los individuos, a efecto de evitar que éstos fueran afectados por actos de autoridades incompetentes, de un nivel de gobierno distinto.

La Constitución española de 1978 abandonó el formulismo de incluir la división tripartita del poder en: ejecutivo, legislativo y judicial. Sobre este particular, Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, realiza un esfuerzo de interpretación de la referida Constitución para agrupar las

⁸¹⁷ Cfr. *Ibidem*, p. 210

⁸¹⁸ *Ibidem*, p. 208

funciones dispersas asignadas a diversos órganos estatales, de conformidad con la trilogía clásica; pero fracasa en su intento, al advertir que el constituyente de 1978, en forma consciente, y no por descuido, como podría suponerse, proscribió la división clásica de poderes, pues si bien podría integrarse la conformación de los poderes con base en las funciones señaladas por Montesquieu, existen algunos órganos regulados por la Constitución que no podrían incluirse en ninguna de las tres funciones rígidas del principio de la división tripartita, dentro de esos órganos está la figura del Rey, con una función delineada por la Constitución, pero fuera de las atribuciones del Poder Ejecutivo, que en épocas pretéritas ejercía el propio monarca. Sobre la función del Rey en el Estado español, a partir de 1978, señala Martín-Retortillo Baquer, lo siguiente:

Hay que decir que hoy, tras la Constitución de 1978 se ha producido un giro radical de modo que nada tiene que ver el Rey con el ejecutivo. Parece no haber obstáculo para que adoptando la terminología tradicional se hable hoy de poder ejecutivo con referencia a todo el complejo organizativo de la Administración del Estado, a cuya cabeza el *gobierno dirige la administración* (artículo 97), del mismo modo que, por su parte, el presidente dirige la acción de gobierno (artículo 98.2). Ahí radicaría hoy, sin perjuicio de matizaciones, el poder ejecutivo. ¿Dónde queda entonces el Rey en el diseño constitucional del Estado? Sus importantes encomiendas bien que circunscrita y limitadas, no abiertas, *ejerce las funciones que le atribuye expresamente la Constitución y las leyes* (artículo 56.1.), ¿cómo se ubican con propiedad en esta representación gráfica de los poderes del Estado? ¿Es que ya ha dejado de ofrecer utilidad tal representación? Por supuesto que lo que ya no sirve es el esquema de *los tres poderes*. No todo lo que se integra en el Estado merezca la consideración cualificada de *poder del Estado*. ¿Bastará, así, con considerar al Rey como un *órgano constitucional del Estado* el que resulta ser *símbolo de su unidad y permanencia*?⁸¹⁹.

Los órganos creados y regulados por los textos fundamentales de los distintos países, que se conocen como “órganos constitucionales” y que últimamente se han incrementado en número, pueden corresponderse a los “poderes del Estado”. Teniendo, por tanto, una división del poder para su ejercicio, tan creciente, como órganos llegaré a crear el poder constituyente, desatendiendo la plantilla rígida de la trilogía postulada por Montesquieu. Así, Martín-Retortillo, identifica por lo menos, siete poderes del Estado español, pues a lado de la figura del Rey, del Defensor de los Derechos del Pueblo (Ombudsman) y del Tribunal Constitucional, a los que se deben considerar poderes del Estado, según su punto de vista, agrega otros cuatro que aunque se denominen órganos constitucionales, se corresponden con los poderes del Estado, y que son los siguientes: a) el gobierno, b) el congreso de los diputados, c) el Senado, y d) el Consejo General del Poder Judicial. El punto de vista del citado jurista español no se concentra en algunos párrafos específicos, sino que se encuentra disperso en su estudio sobre la división de poderes citado recientemente, pero una aproximación de síntesis en palabras del propio autor de referencia, sería la siguiente:

⁸¹⁹ Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, “De la separación y control de los poderes en el sistema constitucional español”, en Revista del Centro de Estudios Constitucionales, número 4, septiembre-diciembre, España, 1989, p. 57.

Se califica como de órganos constitucionales: al Gobierno, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Consejo General del Poder Judicial. Este último, en dicción del artículo 122.2, queda configurado como *órgano de gobierno del Poder Judicial*. Órganos constitucionales corresponden a poderes, sin que haya que pensar que coinciden al cien por ciento. Puesto que se utiliza expresamente la fórmula *poderes del Estado*, nada parece impedir el que el Rey sea considerado como uno de ellos. El considerar al Rey como poder moderador, poder arbitral, o poder para expresar lo simbólico del Estado: logra unos perfiles netamente dibujados y asume un decisivo núcleo de atribuciones que importa mucho queden diferenciadas y no difuminadas ni interferidas⁸²⁰.

El propio Tribunal Constitucional español ha señalado la existencia de una época en que se debe hablar con mayor propiedad de una estructura estatal concebida como sistema de órganos constitucionales y no de la división de poderes, y se refiere a la dificultad que tiene describir el complejo entramado que se teje con la relación de pesos y contrapesos que se establece entre los diversos órganos del Estado, sin poder sujetar la relación de los mismos al molde tradicional de la división del poder o a una plantilla predeterminada. En la sentencia del Tribunal Constitucional, emitida el 17 de abril de 1986, bajo el siguiente número STC 45/1986, se resuelve el conflicto interpuesto por el Consejo del Poder Judicial contra la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985, se sostuvieron los criterios que a continuación se resumen:

El conflicto de atribuciones garantiza: (...) la existencia de la misma estructura constitucional concebida como sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias, que se protegen también a través de esta vía procesal. El interés preservado por el proceso conflictual es estrictamente el de respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales, lo que tradicionalmente se ha llamado “división de poderes (...) la contemplación del panorama constitucional depara un complejo entramado que responde al criterio de pesos y contrapesos, acciones límites, relaciones y barreras. Sin que sea fácil levantar un resumen simple, extraer en un plano de pocos trazos. Antes, al contrario, resulta dificultoso aventurar una descripción de lo que es un complejo enrevesado y poco cristalino. Al igual que sucede con las teorías de las fuentes del derecho, la Constitución de 1978 resulta aquí complicada y difícil, no llana sino montuosa, con una realidad densa, velada o escondida a veces más allá de las simples apariencias⁸²¹.

Con base al análisis del texto de la Constitución española de 1978 y de los criterios emitidos por el Tribunal Constitucional español, concluye el maestro Lorenzo Martín-Retortillo, señalando que “frente a la rigidez o automatismo de una trilogía impercedera y válida para siempre, utopía luego inalcanzable en la práctica que se dispersa en una pluralidad de respuestas efectivas, creo que lo real, lo válido, es esta receta de búsqueda del sistema de pesos y contrapesos para cada supuesto, un poco al modo de las recetas magistrales, que exigen una preparación específica y diferenciada. Sin importar si serán tres o más los poderes, aunque comprendo también la fuerza de cifra mágica, sino que cada poder tenga sus contrapesos, sus compensaciones, los límites que puedan contenerle. Lo que demanda inexcusablemente una

⁸²⁰ *Ibidem.*, p. 58.

⁸²¹ *Ibidem.*, p. 53.

laboriosa tarea de orfebrería social para cada respuesta. Lo que me lleva a mí a insistir para remachar esta reflexión: no a unas plantillas rígidas, sino a un sistema de pesos y contrapesos, de potencias y controles, que deparará, necesariamente, fórmulas distintas para cada aplicación⁸²².

En México, desafortunadamente existe todavía la consagración de la fórmula rígida de la división tripartita del poder, pero según veremos más adelante, se relativiza, por un lado con la flexibilidad que fija el propio texto constitucional en la referida división, así como por la incorporación reciente de una serie de órganos con autonomía respecto de los poderes clásicos del Estado.

Los artículos 49, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece el principio de la división de poderes, atendiendo al canon clásico, en los términos siguientes:

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

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

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrá reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

De la lectura aislada de los preceptos señalados podría advertirse una división rígida de poderes en el Estado mexicano, sin embargo, otras disposiciones del texto fundamental nos llevan a sostener que el sistema es flexible, en la medida en que cada poder del Estado, asume además de las funciones nucleares que le son propias, aquellas que por su naturaleza, en principio podrían corresponder a otro poder, con la finalidad de tener una mayor eficiencia o para preservar una mayor autonomía. Asimismo, la propia constitución regula actos que podríamos denominar “complejos”, para cuya realización concurren, en determinados tramos del procedimiento del que surge el acto, dos de los poderes clásicos del Estado.

En virtud de que en una parte posterior del presente trabajo nos referiremos con detalle a la relación de los poderes públicos en nuestro sistema para delinear la flexibilidad y colaboración típica de poderes, baste por ahora señalar como ejemplo de que la Constitución no regula un

⁸²² Cfr. *Ibíd.*, pp. 50-51.

sistema rígido e inflexible, el contenido de las siguientes disposiciones: 1. El artículo 109 de ese ordenamiento fundamental permite que las Cámaras del Congreso de la Unión ejerzan facultades jurisdiccionales, propias del poder judicial, en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación; 2. Los artículos 29 y 131 facultan al Poder Ejecutivo para legislar en casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales, y 3. Las facultades del Presidente de la República para participar en el procedimiento legislativo que se le reconoce en los siguientes preceptos de la propia Carta fundamental: a) el artículo 71, fracción I, le otorga el derecho de iniciar leyes; b) el artículo 72, faculta al Ejecutivo a promulgar las leyes, así como para vetarlas, y para ordenar su publicación.

Sobre el tema de la división flexibilidad del poder, adoptado en nuestro sistema, Miguel Carbonell, señala:

La Constitución establece un sistema flexible de división de poderes de forma que cualquiera de los tres poderes ejercen, por imperativo constitucional, funciones que tienen que ver con las de otro poder; “no hay dislocamiento, señala Tena Ramírez, sino coordinación de poderes. La potestad de dictar normas con rango de ley por parte del presidente, reconocida en parte por el mismo artículo 49; las facultades administrativas y jurisdiccionales del Congreso de la Unión, y la creación jurisprudencial del derecho por parte de la Suprema Corte y los tribunales colegiados de circuito, dan suficiente muestra de ello⁸²³.

La Suprema Corte ha establecido criterios donde reconoce la existencia de un régimen flexible de la división de poderes, contenidos en las siguientes tesis:

DIVISIÓN DE PODERES, SISTEMA CONSTITUCIONAL. DE CARÁCTER FLEXIBLE. La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder. Así, el artículo 109 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, motu proprio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder. Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los Poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer

⁸²³ Miguel Carbonell, Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México, 5ª ed., coedición Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa, S.A., México, 2004, p. 62.

efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta⁸²⁴.

Al igual que ha sucedido en otros países, en México, paralelamente a los tres poderes tradicionales, el constituyente ha creado una serie de órganos con autonomía, virtud a los cuales se fracciona el poder. A estos órganos se les identifica en la doctrina nacional como “órganos constitucionales autónomos” y entre los más significativos, Carbonell identifica los siguientes:

- A. Los tribunales agrarios instituidos por la fracción XIX del artículo 27. Estos tribunales gozan de autonomía y plena jurisdicción, y sus miembros son nombrados por la Cámara de Senadores, o por la Comisión permanente del Congreso en los recesos de éste, a propuesta del Ejecutivo.
- B. El Banco Central al que se refiere el párrafo sexto del artículo 28, el cual es autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración.
- C. El organismo encargado de la realización de las elecciones previsto en el artículo 41, fracción III, llamado Instituto Federal Electoral. En la integración de los miembros del Instituto concurren el Poder Legislativo federal, los partidos políticos y los ciudadanos. Dicho Instituto goza de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios.
- D. Los organismos de protección de los derechos humanos, conocidos como *ombudsman* por sus antecedentes suecos, previstos en el inciso B del artículo 102 y que tan buena labor han desempeñado en los últimos años en el país⁸²⁵.

El número de organismos autónomos que relaciona Miguel Carbonell, pueden incrementarse muy sensiblemente si ubicamos también dentro de ellos al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo que tiene una autonomía similar a la de los tribunales agrarios; así como el Instituto Federal de Acceso a la Administración Pública, que goza de una autonomía técnica y de gestión, reconocida recientemente en el texto constitucional. Con un menor grado de autonomía, pero sin estar circunscritos a ningún poder del Estado, podríamos también ubicar a los Tribunales laborales y a las Comisiones: Nacional Bancaria y de Valores; de Seguros y Fianzas; del Sistema de Ahorro para el Retiro; de Usuarios de Servicios Financieros, de Salarios Mínimos, entre otros órganos con funciones reconocidas no solo en la ley, sino en la propia Constitución.

En la iniciativa de reforma política presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Diputados el pasado día 21 de marzo de 2010, se planteó una reforma constitucional para otorgar autonomía al Sistema de Administración Tributaria. Posteriormente el 29 de abril de este mismo año, el diputado Silvio Lagos, perteneciente a ese mismo Grupo Parlamentario presentó por separado una iniciativa de reforma

⁸²⁴ *Semanario Judicial de la Federación*, 7ª época, segunda sala, vols. 115-120, p. 65; registro IUS 237686; Suprema Corte de Justicia de la Nación, La división de poderes, serie grandes temas del constitucionalismo mexicano, México, 2005, pp. 37-38.

⁸²⁵ Miguel Carbonell, Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México, pp. 63-64.

también al texto fundamental para otorgar autonomía a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Lo anterior nos lleva a predicar que es engañoso el contenido del precepto que establece la división tripartita de poderes, pues el propio texto de la constitución lo desmiente, al crear otros órganos autónomos, con facultades específicas y no adscritos a ninguno de los poderes clásicos. Tendencia que está muy acorde con la evolución del Estado constitucional democrático que se abre paso en forma acelerada en la época contemporánea.

IV.4. La dispersión o atomización del poder en el Estado constitucional democrático.

La separación de poderes se ha convertido en una separación de funciones determinada por la Constitución, generando una atomización de órganos encargados del ejercicio del poder. El profesor García Macho caracteriza este proceso, propio del Estado constitucional, de la siguiente forma:

En la situación constitucional actual, contrariamente, los poderes legislativo y ejecutivo no representan ya poderes políticos independientes, sino únicamente competencias dependientes separadas funcionalmente. Todos los poderes están legitimados por la Constitución democrática y solo el pueblo representa por sí mismo un poder político propio. Por tanto, aquella separación de poderes originaria, representativa de fuerzas sociales, se ha convertido en una separación de funciones determinada por la Constitución⁸²⁶.

La división de poderes, es un “principio organizatorio fundamental” que garantiza, por medio de una delimitación y control entre los órganos establecidos por el constituyente, un equilibrio, si se respeta la esfera de funcionamiento de cada uno de ellos sin afectarle en su núcleo competencial. Subsiste, además, la necesidad de mantener un equilibrio entre esos órganos, no obstante su multiplicidad, considerando que la autonomía y la posibilidad de interrelación entre ellos, podría traducirse en garantía efectiva de ciertos derechos de la población, en un sistema democrático. En el caso de México podría señalarse que, una autonomía y respeto de instituciones tales como el Instituto de Acceso a la Información, el Instituto Federal Electoral, la Comisión de Derechos Humanos, se traduce directamente en la posibilidad de que se respete, a favor de la población el acceso a la información pública gubernamental, el respeto efectivo del sufragio, generándose condiciones de equidad en las contiendas electorales, así como el respeto a la integridad y dignidad de la persona. Lo que deseamos destacar aquí es la relevancia de las funciones de los órganos constitucionales, por incidir directamente la esfera de derechos de los gobernados. Por ello, resulta esencial preservar la autonomía y ámbito competencial reconocido por el constituyente a los órganos constitucionales. Asimismo, para dar cumplimiento a la regla de la división de poderes, entendida como técnica de control, debe cuidarse, cuando se incorporen nuevos órganos en el sistema, un equilibrio que posibilite no sólo el autocontrol del poder público,

⁸²⁶ Ricardo García Macho, *Problemática de la división de poderes en la actualidad*, op.cit., pp. 180-181.

sino los equilibrios que su función debe provocar en la sociedad. Sobre este último aspecto, el maestro García Macho sostiene:

Por otra parte, la distribución entre los poderes, que no se adapta al dogma histórico de división, consigue a través de sus efectos concretos, de hecho, una ordenación de la vida estatal. Es decir, la independencia funcional entre los poderes obtiene efectos equilibradores en la realidad constitucional, de lo cual sería ejemplo la publicidad de las decisiones y la protección y respeto de las minorías⁸²⁷.

La doctrina hasta ahora se ha referido a la necesidad de que exista equilibrios (checks and balances), entre los tres poderes clásicos del Estado liberal, pero nada ha dicho sobre la necesidad de que ese principio se aplique también en el Estado constitucional a los diversos órganos constitucionales que ejercen funciones determinadas por el propio constituyente. Pero, con independencia de ese pretendido equilibrio entre los distintos órganos constitucionales, ahora nos referiremos a la tendencia generalizada de dividir el poder para su ejercicio en diversos órdenes, órganos y niveles, como síntoma característico del Estado constitucional democrático.

Para establecer una visión completa de la división de poderes, en la actualidad, se analiza el principio desde ángulos distintos del utilizado por Montesquieu. Así, Martín-Retortillo describe como se incorporó la idea de la división vertical del poder, para fortalecer el constitucionalismo regional, en los pasajes que a continuación se reproducen:

Dos siglos largos han transcurrido desde que se escribiera *Del espíritu de las leyes*, y el tiempo no ha pasado en balde sobre tantas reelaboraciones de la doctrina de la separación de poderes. Hoy se pone la atención también en otras perspectivas y se toman en cuenta puntos de vista antaño insospechados. Valga así una referencia, por más que somera y esquemática a alguno de esos otros ingredientes que pasan a jugar un protagonismo cualificado en los más modernos diseños de Estado, desde esa filosofía de contener la arbitrariedad y el desmán en lo público. Habrá que aludir, así, a lo que Loewenstein y otros autores han denominado emplazamiento de poderes en sentido vertical, por contraste a la horizontalidad que caracterizaría a las consideraciones tradiciones de los tres poderes. Se ha destacado así, el peso que quiso darle al dato federal a la hora de reorganizar la República Federal Alemana al término de la Segunda Guerra Mundial, como antídoto frente a cualquier posible *concentración de poderes*, del tipo de la que había ofrecido el *Nacional Socialismo* (...) La constitucionalización de un Estado regionalizado, que desde otra perspectiva halla hoy fortuna en el constitucionalismo la distinción entre poder constituyente y poder constituido, que entre nosotros ha recibido buena acogida. (...) Nada de formula simplistas, por tanto, ninguna transposición mecánica de modelos rígidos, y, por supuesto, ningún aval recibe el criterio de que sean tres los poderes del Estado. Si se ofrece, en cambio, un complejo sistema de mecanismos previstos para la contención, freno, o simple garantía de los diversos poderes⁸²⁸.

⁸²⁷ *Ibíd.*, p. 189.

⁸²⁸ Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, *“De la separación y control de los poderes en el sistema constitucional español”*, op.cit., pp. 59-61.

Peter Haberele, realiza un intento por describir, desde una perspectiva abierta, y no sólo dentro de un nivel de gobierno, la división de poderes, estableciendo la división no sólo “horizontal” correspondiente a los tres poderes, sino la “vertical”, correspondiente los diversos ámbitos de gobierno local y central. De igual forma, resalta la inclusión de órganos de competencia específica, pero regulados en los textos constitucionales o de convenios internacionales. Resume, el profesor Haberele su descripción sobre la situación actual de la división de poderes, de la siguiente manera:

Respecto al principio de división de poderes en sentido estricto, es decir, el que se refiere al Estado, hay que distinguir, entre la división “horizontal” de poderes y la “vertical”. La división horizontal de poderes se refiere, de manera clásica, a los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; referida a los órganos, alude al parlamento, el gobierno y la administración y los tribunales (cfr. El artículo 20, inciso 2, frase 2 de la LF). Debe hacerse notar que se ha multiplicado el número de poderes en el marco de los procesos sociales de crecimiento del Estado social. Así, en numerosos estados constitucionales hay tribunales de cuentas (también el Banco Federal Alemán, ahora el Banco Central Europeo), que se aproximan a los tribunales en su estatus independiente (cfr. El artículo 100, incisos 1 y 2, de la Constitución de Italia); así se han desarrollado “ombudsman” o formas próximas como los comisionados para las fuerzas armadas (Wehrbeauftragte; artículo 45b de la FL), comisionados para la protección de datos personales (por ejemplo, el artículo 21b de la Constitución de Berlín de 1950/1994) o los “comisionados para los derechos de los niños” (artículo 72, inciso 4, de la Constitución de Polonia de 1997). El que en ocasiones se llame a la prensa el “cuarto poder” indica que la división de poderes en sentido estricto y en sentido amplio debe ser conceptuada de manera conjunta. Dicho en otras palabras: **el canon de los poderes y de las funciones que ejercen está abierto, como la historia evolutiva del Estado constitucional misma** (...) En el ámbito estatal debe distinguirse la división de poderes vertical respecto de la horizontal. En el Estado federal corresponde aquella a la división de poderes entre la Federación y las entidades federativas (...) Como quiera que se encuentre constituida una democracia nacional con división de poderes, lo determinante es que quede garantizada la idea fundamental de la división de poderes, el impedimento al abuso del poder⁸²⁹.

Sin embargo, lo que apenas es un esbozo en Peter Haberele de la multiplicidad divisoria del poder que existe en el Estado constitucional, se convierte en una exposición ordenada y sistemática en el trabajo del profesor García Roca, quien partiendo del sistema establecido en la Constitución española, identifica una organización compleja, describiéndola en una síntesis muy apretada, de la manera siguiente:

La moderna organización constitucional, conserva el espíritu que alentaba la vieja división, impedir la concentración despótica del poder para salvaguardar la libertad política, pero no ha ido en la línea de una separación absoluta de poderes, ni de la exclusividad de funciones sino por el camino contrario de la integración y la colaboración. El principio liberal (de la división de poderes) subsiste

⁸²⁹ Peter Haberele, El Estado constitucional, op.cit., pp. 204-205

en los Estados democráticos, pero se ha transformado en otro esencialmente distinto y mucho más complicado⁸³⁰. Baste con un esbozo ahora:

- a) Han surgido *nuevos órganos constitucionales*, diversos de la triada de poderes clásicos. Algunas Constituciones aparecidas después de la segunda guerra mundial, para asegurarse de la independencia de la función jurisdiccional, introdujeron *Consejos Superiores de la Magistratura o Consejos Generales del Poder Judicial (Italia, Francia, España,...)* destinados a la gobernación de los Jueces sin intromisiones del Ejecutivo⁸³¹.
- b) Por lo demás, esos mismos *poderes tradicionales* han acabado por conformarse de manera muy diferente a como lo imaginaba el constitucionalismo liberal. Muchos definen hoy al *Parlamento* como un órgano complejo, u órgano de órganos. Un poder formado por una o dos Cámaras cada una de ellas dotadas de una pluralidad de órganos internos con competencias propias, reglamentariamente previstas, y cuyo deslinde no deja de suscitar problemas en la práctica. En la organización parlamentaria, debe haber un lugar, no principal pero tampoco despreciable, para las minorías. El Derecho Parlamentario es en buena parte un derecho de garantías para las minorías, no se agota en la regla de la mayoría⁸³².
- c) Han aparecido *nuevos órganos auxiliares* de los poderes supremos. Algunos de ellos son también *órganos de relevancia constitucional* creados y dotados de competencia aunque sea de forma genérica por las Normas fundamentales (...) así la labor de vigilancia del ejecutivo y auxiliar de la función de control del Parlamento que efectúan, con distintos nombres, instituciones como son los *Defensores del Pueblo* (Ombudsman, *Defensore Cívico*) en materia de derechos fundamentales y control de las administraciones públicas (...) o la actividad de los *Tribunales de Cuentas o Corte dei Conti* (art 136 CE, art. 100 Constitución italiana) y las *Contralorías* en Latinoamérica respecto de la fiscalización de las cuentas y de la gestión económica del Estado, y el enjuiciamiento de la actividad contable. (...) o el nuevo y arriesgado papel que desempeñan los distintos *Bancos Centrales* europeos en la integración comunitaria, siguiendo el modelo del *Bundesbank*, mediante la creación de un sistema monetario único y la consecución de una estabilidad de los precios. Desde la perspectiva de la división del poder y de los controles, es algo extremadamente delicado porque se independiza la política monetaria, se desgaja de la dirección de la política económica por los Gobiernos para otorgarla a unos órganos auxiliares y con perfiles pretendidamente asépticos y técnicos (...) o los *Consejos Económicos y Sociales o Consejos Nacionales de Economía y Trabajo*, órganos de representación de intereses y de carácter consultivo, ya sea del Gobierno o de las Cámaras y el Gobierno, encaminados a coadyuvar al ejecutivo o al Parlamento en la planificación general de la actividad económica. Están siendo progresivamente constitucionalizados (art. 99 de la Constitución italiana, art. 69 de la Constitución de Francia, artículo 95 de la Constitución de Portugal tras la reforma, etc.) y, cuando menos, se encuentran presentes en la práctica generalidad de los países de la Unión Europea con distintos matices (...) O los *Consejos de Estado* (artículo 107 CE, artículo 100 Constitución italiana) como supremos órganos consultivos y de asesoramiento jurídico del Gobierno y la Administración o del Estado, que desempeñan sus funciones con auxiliareidad pero con independencia. Las dimensiones de la tradicional función consultiva en España, en cuanto controles internos, están progresivamente creciendo y

⁸³⁰ Cfr., Javier García Roca, "Del principio de la división de poderes", op.cit., p. 56.

⁸³¹ Cfr., Ibídem, p. 57

⁸³² Cfr., Ibídem., p. 58

proyectándose sobre nuevos terrenos. Así los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas que adoptan diversos modelos. O la intervención de aquel y de éstos en el nuevo conflicto en defensa de la autonomía local (art. 75 bis 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en la reforma operada en 1999) cuyo dictámenes, preceptivos pero no vinculantes, determinan una subsidiariedad previa al conflicto constitucional; algo con alguna semejanza, salvando las distancias, a la labor de los Tribunales Constitucionales de los Lander alemanes⁸³³.

- d) Debe tenerse en cuenta también, la nueva dimensión de las funciones clásicas y en la aparición de otras nuevas (...) se olvida en aquella triada la *función constituyente*. Custodiar a lo largo del tiempo la distinción entre las normas creadas por el poder constituyente y las procedentes de los poderes constituidos es la función principal de los actuales *Tribunales Constitucionales*. Es todavía relativamente reciente la construcción teórica en Italia y Alemania, y dista de esta asentada sin discusiones, de la llamada actividad de dirección política (*indirizzo político*) en especial por el Gobierno, actividad que atiende a la determinación de fines estatales y gubernamentales y no es solo función ejecutiva ni normativa. Una de las principales virtudes de esta tesis radica en acercar las categorías jurídicas a la realidad: el Gobierno no es un mero poder ejecutivo y vicario del Parlamento sino el centro del sistema (...) La *potestad normativa del Gobierno* ha crecido cuantiosamente por razones derivadas del intervencionismo propio de los Estados sociales, tanto respecto de las incesantes normas reglamentarias como de las disposiciones del ejecutivo con rango de ley, en especial, la legislación de urgencia. Ya no son unas potestades normativas delegadas de la ley, porque las Constituciones modernas otorgan directamente al Gobierno, sin la mediación de la ley, una potestad reglamentaria (art. 97 CE, art. 87 Constitución italiana) y otra legislativa de urgencia (art. 86 CE)⁸³⁴.
- e) Por otra parte, es notorio, basta con observar la realidad de las cosas además de las normas, que los *dualismos orgánicos*, Parlamento, Gobierno, se ven habitualmente integrados, y a veces desconocidos, por el flujo continuo que supone la presencia de una misma mayoría parlamentaria o de gobierno en ambos órganos. La *dinámica monista de la mayoría* amortigua considerablemente un diseño orgánico demasiado estático o mecanicista de la división de poderes. Tampoco la situación a principios del siglo XXI es como se pretendió en los siglos XVI y XVII⁸³⁵.
- f) Al margen de la lógica de todo este complicado escenario de interrelaciones, se sitúa el *Poder Judicial*, que ostenta el monopolio o la exclusividad de la función jurisdiccional, consistente en juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y para el cual si rige un entendimiento omnímodo y rígido de la separación de poderes. Así el artículo 117 CE, apartado 3º. establece una reserva absoluta de la función jurisdiccional a favor de los órganos judiciales; de parecido tenor, pero menos taxativos, son el artículo 112 de la Constitución italiana y el artículo 92 de la alemana⁸³⁶.
- g) Al tiempo, la *extensión del sufragio universal*, en los Estados democráticos ha modificado en mucho la realidad social y las instituciones sobre las que operaba el modelo liberal y burgués de división de poderes. El principio democrático ha dado una legitimidad a los viejos y a los nuevos poderes del Estado, aquella que asienta en la soberanía popular, lo expresa con frase feliz el artículo 1.2 CE: la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan, de

⁸³³ Cfr., *Ibidem.*, pp. 59-60

⁸³⁴ Cfr., *Ibidem.*, pp. 60-61

⁸³⁵ Cfr., *Ibidem.*, p. 63

⁸³⁶ Cfr., *Ibidem.*, pp. 64-65

donde traen origen y principio, los poderes del Estado. Casi tanto ha contribuido a la transformación de las sociedades y de sus instituciones el *pluralismo*, un valor esencialmente democrático y típico de este siglo que refuerza la posición constitucional de las minorías frente a la mayoría en el seno de los diversos órganos y poderes del Estado. El tránsito de las sociedades homogéneas a las heterogéneas es su fundamento⁸³⁷.

- h) Es no menos importante traer a colación que el crecimiento y desarrollo económico de las sociedades industriales actuales que en bien poco se asemejan a las sociedades agrarias del siglo XVIII ha generado grandes espacios de poder dentro de la sociedad y al margen del Estado. Diversos grupos financieros y asociaciones de intereses privados, concurren con, o sustraen del Estado muchas de sus decisiones anteriores, privatizándolas. Con la globalización económica este fenómeno de fortalecimiento de los *poderes privados* se intensifica⁸³⁸.

Sobre la pluralidad de opciones para dividir el poder público en el Estado constitucional democrático, el maestro José de Jesús Orozco propone la división, atendiendo a los siguientes criterios:

- a) la división entre órgano constituyente y órgano constituido; b) la distinción entre la esfera del poder del Estado y la esfera autónoma de la sociedad y de los individuos, a través de los derechos y libertades fundamentales de los gobernados; c) la división horizontal del poder público, que coincide con las directrices de Montesquieu, al distinguir entre las funciones legislativas, ejecutiva y judicial, distribuyéndolas entre diversos órganos; d) la división vertical o federal, que se refiere a la distribución del poder entre la instancia central y las regionales o locales, las cuales se traducen en diversos grados de autonomía; e) la división temporal, es decir, la duración limitada y la rotación en el ejercicio del poder público; f) la división decisoria, mientras que las divisiones anteriores tienen carácter normativo, ésta, en cambio, se refiere a los actores que intervienen en la práctica de la toma de decisiones políticas, y g) la división social del poder entre los diversos estratos y grupos de la sociedad⁸³⁹.

IV.5. División de poderes y exclusividad de la función judicial

La crítica mayor que ahora se hace a la separación de funciones del poder judicial, respecto a otras funciones propiamente del Estado se relacionan con las atribuciones que indebidamente acaparan los órganos superiores de administración y gobierno de la organización judicial, Esto acontece principalmente en países latinoamericanos. Así el propio maestro García Roca sostiene que debe otorgarse la exclusividad jurisdiccional al poder judicial, pero no más, es decir, cualquier función ajena a su esencia debe desagregarse para otorgarla a órganos técnicos autónomos que las ejerzan, para evitar cualquier conflicto de intereses. La crítica la endereza, sobre todo por la

⁸³⁷ *Cfr.*, Ibídem., pp. 65-66.

⁸³⁸ *Cfr.*, Ibídem., p. 66

⁸³⁹ José de Jesús Orozco Henríquez, "comentario al artículo 49 de la Constitución, en Miguel Carbonell (coordinador), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada, tomo II, op.cit., p. 218.

imparcialidad que debe existir siempre por parte de los tribunales que, al desarrollar actividades administrativas, pueden causar, con su actuar algún conflicto o agravio en contra de algún particular que deberá acudir en última instancia a solicitar justicia al órgano que toma la decisión, convirtiéndose el juzgador en juez y parte. Su atroz crítica la sintetiza así:

(...) la exclusividad jurisdiccional consiste en que, en principio, no cabe atribuir a Jueces y Tribunales como tales más funciones que las meramente judiciales, salvo muy raras excepciones debidamente justificadas y que no puedan afectar o menoscabar su independencia (...) me parecen altamente problemáticas las competencias no jurisdiccionales que muchas Constituciones latinoamericanas atribuyen todavía a las Cortes Supremas, por razones históricas ya sea para el gobierno de los Jueces, la administración y gestión del presupuesto de la justicia, o el nombramiento y la habilitación de los Abogados o los Notarios; unas facultades más propias de un Consejo de la Magistratura o de un Ministerio de Justicia o de la autonomía de las propias corporaciones afectadas. La cuestión se hace patente si se cae en la cuenta de que tales decisiones no jurisdiccionales, de ser recurridas, deberían ser enjuiciadas por la misma Sala que las dictó, violando el principio de que nadie puede ser Juez y parte. Gobernar o administrar y juzgar no son funciones que deban acumularse desde la perspectiva del principio que nos ocupa⁸⁴⁰.

IV.6. La independencia de los jueces: entre la exclusividad de sujeción a la ley y la creación del derecho.

Como veremos más adelante toda la teoría jurídica actual coincide en que los jueces no deben sujetarse a ningún vínculo de poder, incluso ni siquiera al proveniente de los “órganos superiores” del propio “poder judicial”, debido a que el juzgador deben ser independientes, sólo en la medida en que dentro de los parámetros se mantengan sujetos al imperio de la ley. Sin embargo, según algunas modernas teorías, ni siquiera deben sujetarse a la ley, sino a su propia conciencia, como analizaremos, en el próximo apartado en que abordaremos el tema de la función judicial, donde se concluye, que el juzgador crea derecho, contra la posición rígida y tradicional. Sobre este particular, nos ilustra en forma extraordinaria, el maestro García Roca, en los términos siguientes:

La *función jurisdiccional*, no obstante, asume progresivamente una función de creación del Derecho y no únicamente de aplicación de la ley al caso, dimensión que otorga hoy mucho más poder y protagonismo a Jueces y tribunales del que tuvieron en el pasado; nunca un poder, de alguna manera nulo, según el juicio equivocado de Montesquieu o, cuando menos, superado por las circunstancias sobrevenidas. El fenómeno se produce en los ordenamientos europeos y legistas, no solo en los anglosajones o de creación judicial del Derecho, en virtud de múltiples y variadas causas: la mayor complicación de las fuentes del Derecho, la tendencia a introducir cláusulas generales en las leyes, el doble sometimiento del juez a la Constitución y a la ley, el valor normativo de los principios constitucionales, del derecho dúctil, y de los derechos

⁸⁴⁰ Cfr., Javier García Roca, “Del principio de la división de poderes”, op.cit., p. 64.

fundamentales, el crecimiento del derecho convencional y su delicada inserción en el ordenamiento interno, la integración comunitaria, la dificultad de los hechos y de su prueba, etc.⁸⁴¹.

Partiendo de su experiencia el juez Benjamín Nathan Cardozo comparte que todo juzgador está consciente de que han existido ocasiones en que el ejercicio de la libre voluntad, orientada intencionalmente para promover el beneficio de la colectividad, determinó la forma y tendencias de una norma que, en ese momento, tuvo su origen en un acto creativo⁸⁴². Continúa diciendo el juez norteamericano que: no obstante dentro de los límites de estos espacios de libertad y de los establecidos por el precedente y la tradición, la elección tiene una libertad de acción que la caracteriza como creativa. El derecho resultante no se descubre, sino se crea. Ese proceso al ser de naturaleza legislativa, exige la sabiduría del legislador, por eso en forma por demás contundente concluye:

No vacilaré, ante el silencio o lo inadecuado de las fuentes formales, en indicar al juzgador la siguiente orientación de tipo general: el deberá moldear su criterio jurídico en cumplimiento de los mismos fines que perseguiría un legislador que se propusiera legislar sobre la materia. No obstante, una diferencia significativa distingue, en este caso, la actividad judicial de la legislativa: En tanto que el legislador no se ve obstaculizado por ninguna limitación al evaluar una situación general, con respecto a la cual legisla en forma totalmente abstracta; el juez que debe emitir fallos en casos específicos, y con respecto a problemas del todo concretos, debe liberarse, en apego al espíritu de nuestra legislación moderna, y con el fin de evitar los riesgos de una acción arbitraria, de cualquier influencia personal o que se derive de la situación particular que tiene ante sí, y basar su decisión judicial en elementos de naturaleza objetiva. Esta es la razón por la cual me parece que la actividad inherente al juzgador se puede calificar con justicia como libre investigación científica (*libre recherche scientifique*): libre, puesto que en este ámbito se encuentra fuera del campo de la autoridad legislativa; científica, asimismo, porque sólo puede encontrar un fundamento sólido en los elementos objetivos que únicamente la ciencia le puede mostrar⁸⁴³.

Más adelante expone Cardozo que la facultad de determinar la ley que corresponde al juzgador, implica el poder, y dentro de ciertos límites el deber de crearla cuando esta no existe y se refiere a la teoría de los escritores más antiguos, consistente en que juzgadores no legislaban en lo absoluto, ya existía una regla preexistente, imbuida aunque oculta, en el cuerpo del derecho consuetudinario. Todo lo que los jueces debían hacer es recorrer el telón y exponer ante nuestros ojos la obra⁸⁴⁴. Pero advierte de que aun aceptando con alguna reserva esta teoría, existe el riesgo de caer en otro error, aunque opuesto, que se traduciría de la siguiente forma:

⁸⁴¹ *Ibíd.*, p. 65

⁸⁴² Cfr. Benjamín Nathan Cardozo, *La función judicial*, traductores Victoria Cisneros y Leonel Pereznieto Castro, Pereznieto editores, colección de Derecho Comparado, México, 1996, p. 52.

⁸⁴³ *Ibidem.*, pp. 60-61.

⁸⁴⁴ *Ibidem.*, p. 62

El derecho sólo es creado por los jueces. Sostienen que las costumbres, sin importar que tan firmemente establecidas estén, no conforman el derecho sino hasta ser adoptadas por los tribunales. Ni siquiera las leyes conforman el derecho, porque los tribunales deben determinar su significado. Este es el punto de vista de Gray, en su obra *Nature and Sources of the Law*, “el punto de vista correcto, en mi opinión”, dice, “es que **el derecho es lo que los jueces determinan; las leyes, los precedentes, las opiniones de peritos, las costumbres y la moral son las fuentes del derecho**”⁸⁴⁵.

Para complementar su postura, señala los límites que tiene en su libertad el juzgador, acude al texto del artículo primero del Código Civil Suizo de 1907, en el que se establece que la ley rige todas las materias comprendidas dentro de la letra o el espíritu de cualquiera de sus mandatos. A falta de ley aplicable el juez deberá dictar sentencia de conformidad con el derecho establecido en el por la costumbre, y a falta de la costumbre, de conformidad con las reglas que él establecería si asumiera el papel del legislador. Sin embargo, deberá inspirarse en las soluciones consagradas por la doctrina establecida por los eruditos y la jurisprudencia de los tribunales (*par la doctrine et la jurisprudence*). Para Cardozo, en éste último precepto del artículo es donde se encuentra el meollo de la diferencia entre la discreción soberana y la justicia conforme a derecho, concluyendo:

El juez, incluso cuando tiene libertad, no es totalmente libre. No deberá innovar según plazca. No es un caballero errante vagando a voluntad en persecución de sus propios ideales de la belleza o del bien. Debe derivar su inspiración de principios consagrados. No debe ceder ante sentimientos intermitentes, ante una benevolencia vaga y sin trabas. Debe ejercer una discrecionalidad fundamentada en la tradición, metodizada por la analogía, restringida en forma sistemática y subordinada a la necesidad primordial del orden de la vida social. Suficientemente amplio, en conciencia, el campo que queda para ejercer tal discrecionalidad⁸⁴⁶.

En síntesis, la función de los tribunales es actualizar las doctrinas de acuerdo con las costumbres normativas al reexpresarlas en forma continua y darles permanentemente un nuevo contenido. En esto consiste la legislación judicial, y el juez legisla asumiendo el riesgo. No obstante, la necesidad que hay de tal legislación y la obligación que de ella deriva son los elementos que aporten el más alto honor al cargo de juez, y ningún juez honesto y valeroso rehúye la obligación o teme asumir el riesgo⁸⁴⁷.

Las preguntas que se le formulan al juez son de dos tipos: a) preguntas de clasificación, que se refieren a la subsunción de un caso individual bajo un caso genérico, y b) preguntas normativas, que

⁸⁴⁵ *Ibidem.*, p. 63; en ese mismo sentido, Jethro Brown, en un trabajo intitulado *Law and Evolution*, nos dice que una ley, hasta no ser interpretada, en realidad no lo es; es sólo ley “aparente”. La verdadera ley, dice, no se encuentra más que en las sentencias de un tribunal (...) la ley nunca se concreta en el *ser*, siempre está por hacerse. Adquiere realidad solo cuando se concreta en un fallo, y al momento de realizarse, expira. Las reglas y principios no son tales: son solo fatalidades aisladas, *ibidem*.

⁸⁴⁶ *Ibidem.*, p. 71.

⁸⁴⁷ *Ibidem.*, p. 68.

se refieren a la calificación normativa de una conducta en un caso individual. (Los problemas que los jueces tienen que resolver se refieren siempre a casos individuales, pues solo deben resolver conflictos concretos y no deben hacer “declaraciones abstractas”). La función jurisdiccional consiste, por lo tanto, en dar respuesta a las preguntas que se formulan al juez y, como las preguntas son de dos clases, también las respuestas son de dos tipos distintos. Para dar respuesta adecuada a una pregunta acerca de la clasificación de un caso individual, el juez debe determinar si ese caso individual es o no un ejemplo de un caso genérico determinado, es decir, si tiene o no la propiedad definitoria del caso genérico. Esta es una actividad predominantemente cognoscitiva, pues el juez tiene que conocer los hechos y averiguar el sentido de las expresiones y los términos mediante los cuales se define el caso genérico. Pero esta actividad no es exclusivamente cognoscitiva, porque a veces el juez se ve obligado a adjuntar sentido a ciertos términos. Cuando se trata de una pregunta normativa, la respuesta adecuada consiste en decir que debe o puede hacer una determinada persona. Para ello el juez tiene que dictar una norma estableciendo la obligación u otorgando la permisión (autorización), lo cual supone una *actividad normativa*. La centralización de la función jurisdiccional en manos de funcionarios especializados da lugar a la existencia de dos sistemas normativos paralelos, pero independientes: el sistema de normas que regula la conducta de los sujetos del derecho, que llamaremos *sistema primario o sistema del súbdito* y el sistema de normas que regula las conductas de los jueces y demás órganos jurisdiccionales, que llamaremos *sistema secundario o sistema del juez*⁸⁴⁸.

Esta pequeña introducción respecto a la postura de la función “creadora” del derecho, por parte de los jueces, sirve de marco espléndido para dar inicio en el siguiente apartado en que se analizaremos el apasionante tema relativo a la naturaleza de la función judicial o jurisdiccional.

⁸⁴⁸ Carlos E. Alchourron y Eugenio Bulygin, *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*, 1ª reimpresión, Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1987, pp. 204-205.

CAPÍTULO QUINTO

NATURALEZA Y RAZGOS DISTINTIVOS DE LA FUNCIÓN JUDICIAL

V.1. La función jurisdiccional: caracterización y naturaleza

La palabra jurisdicción proviene del latín *iurisdictio*, que se forma de la locución *ius dicere*, la cual literalmente significa “decir o indicar el derecho”. El ilustre procesalista José Ovalle Favela señala que el significado etimológico no permite determinar el carácter específico de la jurisdicción porque existen otros órganos públicos que en ejercicio de funciones distintas a la jurisdiccional también dicen el derecho. En efecto, el insigne jurista duranguense sostiene textualmente:

Este significado etimológico no nos permite determinar el carácter específico de la jurisdicción, pues si bien es cierto que, en ejercicio de la función jurisdiccional, el juzgador “dice el derecho” en la sentencia, también lo es que, en ejercicio de la función legislativa y de la función administrativa, el órgano legislativo y el agente de la administración pública también “dicen el derecho” en la ley y en el acto administrativo, respectivamente⁸⁴⁹.

Podríamos agregar a la acertada crítica de Ovalle Favela que el significado etimológico nos ubica en una concepción limitada que contrasta con la realidad actual, toda vez que el concepto de *jurisdicción* en el Estado constitucional democrático de derecho no implica solo decir o indicar el derecho, sino crearlo, por parte del juzgador.

Rafael de Pina define la jurisdicción como potestad para administrar justicia atribuida a los jueces, quienes la ejercen aplicando las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos que deben decidir. El propio autor acepta también que la jurisdicción puede definirse como la actividad del Estado encaminada a la actuación del derecho positivo mediante la aplicación de la norma general al caso concreto. La actividad jurisdiccional no es meramente declarativa sino ejecutiva también; por ello, la función del juez no consiste únicamente en dar la razón al que la tenga, sino que se extiende a hacer efectivo el mandato contenido en la sentencia cuando el obligado no la cumple voluntariamente⁸⁵⁰.

La ejecución de las determinaciones judiciales como función jurisdiccional, la resaltó el legislador español en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 15 de septiembre de 1870, cuando

⁸⁴⁹ José Ovalle Favela, *Teoría General del Proceso*, colección textos jurídicos universitarios, editorial Harla, S.A. de C.V., México, 1991, p. 103.

⁸⁵⁰ Cfr. Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, voz “Jurisdicción”, en *Diccionario de Derecho*, vigesimoprimer edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, p. 339.

señala que la jurisdicción es la potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales, *juzgando y haciendo que se ejecute lo juzgado*, y que esta potestad corresponde exclusivamente a los jueces y tribunales. Esa añeja disposición prevalece en el actual artículo 2.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial española número 6, de 1º de julio de 1985, que dispone:

Artículo 2.1. El ejercicio de la potestad jurisdiccional, *juzgando y haciendo ejecutar lo Juzgado*, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados en las leyes y en los tratados internacionales.

En el mismo sentido que De Pina, el procesalista español Guillermo Ormazábal Sánchez⁸⁵¹, señala que en la acción de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado se trata de realizar el derecho, es decir, de hacer pasar el derecho de un mero enunciado abstracto a una realidad palpable o tangible: en primer lugar, declarando cual es su respuesta ante unos hechos y, posteriormente, si conviene, utilizando los medios adecuados para que aquella declaración se plasme o transforme en realidad, es decir, sea efectiva. Tanto declaración (juzgar) como ejecución son, pues, dos vertientes de una actividad unitaria: actuar o realizar el derecho. Textualmente expone el citado procesalista:

Sin la potestad de realizar la función declarativa y ejecutiva, a la vez, el derecho no pasaría de ser una pura admonición o *desiderátum* vacío de contenido, el acatamiento o sumisión al cual quedaría abandonado a la voluntad de los agentes sociales, sin posibilidad de hacerlo efectivo si estos no lo quisieran observar. La seguridad jurídica, la efectividad del derecho y la coercibilidad de sus mandatos hacen, pues, necesaria la existencia de esta potestad pública. Más concretamente, lo que acabamos ahora de denominar actuación del derecho se concreta, según la Constitución Española, en los cinco aspectos siguientes, que deben ser contemplados tanto desde su vertiente declarativa como desde la ejecutiva:

- La tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los ciudadanos (artículo 24 CE);
- El monopolio de la imposición de las penas (artículo 25 CE);
- La tutela de los derechos y libertades fundamentales (artículo 53.2 CE);
- El control de la potestad reglamentaria y de la legalidad de la actuación administrativa (artículo 106.1 CE), y
- El control de constitucionalidad de las leyes (artículo 161 CE).

En resumen, en nuestro ordenamiento jurídico la jurisdicción se concibe como la potestad pública que tiene como misión la actualización o realización del derecho objetivo en el caso concreto⁸⁵².

Debe señalarse que, en el sistema que precedió al Estado constitucional democrático de derecho, existió la idea de que la jurisdicción era una actividad “aplicadora” del derecho y que los

⁸⁵¹ Guillermo Ormazábal Sánchez, *Introducción al derecho procesal*, editorial Marcial Pons Ediciones Jurídica y Sociales, S.A., España, 2002, p. 17.

⁸⁵² Ídem.

jueces no podían crearlo en ningún caso porque lo impedía, según dicha concepción, el principio de la división de poderes del Estado⁸⁵³.

El maestro Fernando Flores García, después de resumir las definiciones clásicas de la jurisdicción, establecidas principalmente por la doctrina italiana, continúa sosteniendo una concepción limitada de esa función del Estado, útil solo para aplicar normas, al concluir que:

La jurisdicción puede concebirse como una potestad-deber atribuida e impuesta a un órgano gubernamental para dirimir litigios de trascendencia jurídica, aplicando normas sustantivas e instrumentales por un oficio objetivamente competente y un agente imparcial⁸⁵⁴.

La doctrina nacional, quizá con el ánimo de resumir, trató de extraer el concepto de jurisdicción de distintos autores clásicos, incurriendo en generalizaciones indebidas o en descontextualización de las ideas de dichos autores, toda vez que un análisis más detallado de la doctrina procesal y constitucional, así como de la teoría general del derecho, nos lleva a la conclusión que desde épocas muy tempranas y mucho antes de tener una concepción clara del “nuevo rol” que se asigna al juez en el Estado constitucional democrático de derecho, se sostuvo que la función jurisdiccional no se agotaba con la aplicación del derecho, sino que implicaba también la creación del derecho por parte del juzgador y esa actividad creativa, transforma radicalmente y amplía la concepción reduccionista del término de jurisdicción sostenido por la doctrina mexicana.

V.1.1. El concepto de jurisdicción desde la perspectiva de la teoría procesal clásica

Francesco Carnelutti en su clásica obra *Instituciones de Derecho Procesal Civil* propuso distinguir, según su finalidad, tres tipos fundamentales de proceso civil y que son: los relativos a la *formación del mandato* (jurisdicción stricto sensu), su *ejecución* y su *aseguramiento* (o prevención). Señala que debe distinguirse entre función procesal y función jurisdiccional, la primera es el género y la segunda la especie. Pero, al establecer la clasificación del proceso en declarativo y dispositivo, realiza aseveraciones contundentes respecto a la creación del derecho por parte del juez⁸⁵⁵. Sobre este particular, señala el ilustre jurista veneciano:

⁸⁵³ Los postulados de la escuela de exégesis y el culto a la ley, derivado éste último de la ley es expresión de la soberanía popular, expresada por conducto de los órganos legislativos, arraigaron a tal grado en la conciencia jurídica que se sostiene de manera uniforme, con muy raras excepciones, durante toda una época que los jueces no creaban derecho y esto se incorpora como algo característico de los límites de la jurisdicción y se recoge las definiciones de dicho concepto; véase Rafael Pina Vara y otro, *Ibídem*.

⁸⁵⁴ Fernando Flores García, voz “Jurisdicción”, en *Enciclopedia jurídica mexicana*, tomo IV, segunda edición, Editorial Porrúa, S.A. y Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004, p. 784

⁸⁵⁵ Cfr. Francisco Carnelutti, *Instituciones de derecho procesal civil*, colección biblioteca clásicos del derecho, primera serie, volumen 5, editorial Oxford University Press, México, 2000, pp. 1-3.

El proceso servirá a dos fines distintos: el accertamiento de un estado jurídico ya existente, o bien, la constitución de un estado jurídico que todavía no existe (estado jurídico significa aquí el modo de ser de un conflicto de intereses según el derecho), conforme a este criterio, el proceso se diferencia en *declarativo* y *dispositivo*, expresión cuyo significado es claro. 1. Cuando existe una norma material para la composición de un conflicto, el juez se limita a *acertarla*; o sea a hacer su aplicación obligatoria o vinculativa; en virtud del proceso declarativo el *mandato abstracto* (norma material) se individualiza, y por ello, se transforma en *mandato concreto*; el juez es *voz legis*, en cuanto *ius dicit* para el caso singular, declarando lo que respecto de él quiere el derecho (objetivo). 2. Cuando por no existir una norma material, una norma instrumental consienta al juez el poder de componer un conflicto de intereses, la finalidad a que sirve el proceso es muy diferente, entonces no se acierta un estado jurídico preexistente, sino que se forma *ex novo* un mandato concreto para la composición de un conflicto que no está directamente regulado por el derecho. Aquí, por tanto, el juez no *declara*, sino que *crea derecho*. No daña a esta afirmación la reflexión de que el juez, al pronunciar el mandato autónomo en que consiste la sentencia dispositiva, no es libre, puesto que siempre ha de aplicar una regla; eso es evidente, pero no lo es menos que como tal regla vive en estado amorfo en la conciencia de los ciudadanos, no es derecho, porque este no es solo regla, sino mandato y por ello se convierte en derecho únicamente cuando se le agrega el mandato en la sentencia del juez, la cual, precisamente porque manda lo que con anterioridad no era mandato, tiene carácter autónomo. Por tanto, si es cierto que tanto la sentencia dispositiva como la de accertamiento aplican una regla, no es lo menos que mientras para la de accertamiento se trata de una regla jurídica, puesto que es una regla mandada, no sucede así tratándose de la dispositiva. A esta segunda forma suele denominársele *proceso constitutivo*, aunque prefiero llamarla *proceso dispositivo*. El primero de estos casos, el juez constituye un estado jurídico, en lugar de acertar su constitución por obra de la ley; pero creo conveniente separar, incluso desde el punto de vista terminológico, esta especie de proceso con respecto de otra a la que también ajusta el nombre de proceso constitutivo, pero que se diferencia mucho de la que ahora nos ocupa. Por otra parte, tampoco cabe duda que en los casos que aquí contemplamos, el juez, en vez de acertar, dispone, ya que hace frente al caso singular, lo que no puede hacer el legislador. Al proceso dispositivo se le puede dar, e incluso se le da, el nombre de proceso o juicio de equidad. Se llama, en efecto, equidad a la justicia cuando reviste la forma de un mandato concreto y se adapta de ese modo al caso singular (justicia del caso singular); y puesto que esa formación o adecuación se produce por obra del juez, cabría también llamar a la equidad justicia del juez (en antítesis con la ley como justicia del legislador). El proceso dispositivo es la fragua en que la justicia se transforma en equidad⁸⁵⁶.

Piero Calamandrei es otro de los juristas notables que nos acercan a la visión completa de la actividad jurisdiccional. En efecto, en su ya clásica obra *Instituciones de Derecho Procesal Civil según el nuevo código*, el maestro florentino en el estudio introductorio al tema de la jurisdicción sostiene que los mecanismos a través de los cuales el derecho aflora y se revela a los hombres, se

⁸⁵⁶ *Ibidem*, pp. 3-4.

pueden, simplificando, reducir a dos: el que se puede llamar de la *formulación para el caso singular* y el que se puede llamar de la *formulación por clases* o también de la *formulación legal*⁸⁵⁷.

Según el sistema de formulación para el caso concreto, que es acaso en el que históricamente se inicia la actividad jurídica del Estado (ya que históricamente el juez nace antes que el legislador), la autoridad no interviene para regular la conducta de los súbditos mientras entre ellos no haya surgido concretamente un conflicto. Solamente cuando un conflicto de intereses individuales ya surgido, amenaza turbar la convivencia social, el Estado interviene como pacificador y dicta, caso por caso, el derecho que debe servir en concreto para regularlo y, en el mismo momento, lo hace observar, si es necesario, empleando la fuerza. Pero, frente a este método de formulación de derecho para el caso singular (que predomina en las épocas primitivas y en los períodos revolucionarios), la civilización occidental ha preferido, desde hace milenios, el sistema de la formulación legal. En vez de aguardar a que se presente la urgencia de regular una relación singular ya producida, el Estado prevé, anticipadamente, mediante un proceso de abstracción basado sobre el *quod plerumque accidit*, las clases típicas de relaciones interindividuales en las cuales podrá manifestarse la necesidad de una intervención de la autoridad para el mantenimiento del orden, y anuncia, anticipadamente para el caso de que una de estas manifestaciones típicas abstractamente formuladas como hipótesis, se produzca en la realidad, cual será la conducta que los coasociados deberán observar y cual de las partes en conflicto será asistida por la fuerza del Estado. Este anuncio de fuerza, este programa de acción que el Estado se propone desarrollar, con constancia y uniformidad, todas las veces entre los coasociados se verifiquen ciertas situaciones de hecho, es la ley⁸⁵⁸.

Siguiendo la exposición de Calamandrei, podríamos resumir la diferencia entre los dos métodos de formulación del derecho de la manera siguiente: a) mientras en el sistema de la formulación para el caso singular el derecho se manifiesta en forma de mandato concreto e individualizado, dirigido al individuo que se encuentra en una situación de hecho ya actual, b) en el sistema de la formulación legal el derecho se manifiesta en forma de leyes, esto es, de mandatos abstractos y generales, dirigidos de una manera indeterminada a todos aquellos que en el futuro puedan encontrarse en una situación de hecho, formulada anticipadamente, en hipótesis, como posible⁸⁵⁹.

La posición del juez varía según predomine uno u otro método de formulación del derecho y será también diverso el contenido de la función jurisdiccional. Así en un Estado donde predomine el método de formulación legal, las fuerzas políticas de las que proviene el derecho se monopolizan por parte de los órganos encargados de formular las leyes. Son los órganos legislativos cumplen la función de tamizadores que preparan la certeza positiva de la condición jurídica y el juez debe aceptar sin discutir, sin poder reiniciar por su cuenta el trabajo de valoración

⁸⁵⁷ Cfr. Piero Calamandrei, *Instituciones de Derecho Procesal Civil según el nuevo código*, volumen I, traducción de la segunda edición italiana y estudio preliminar de Santiago Sentís Melendo, prólogo de Hugo Alsina, Ediciones Jurídicas Europa-América, Argentina, 1986, p. 115.

⁸⁵⁸ *Ibidem*, pp. 115-116.

⁸⁵⁹ Cfr., *ibid.*, pp. 112-117.

política que ha sido realizado ya, de una vez por todas, por el legislador. Se da vigencia al sistema de legalidad que se caracteriza por “dividir tajantemente la justicia y la política; al juez no corresponde discutir la bondad política de las leyes; corresponde solamente, en cuanto juez y en cuanto jurista, observarlas y hacerlas observar, solo en casos de excepción los ordenamientos de un sistema de jurisdicción de derecho consiente a los jueces decidir con equidad”, bajo los principios generales de derecho o la costumbre, pero la regla general es que “el juez debe ser el servidor de la ley y su intérprete fiel, de conformidad con la tradición romana”⁸⁶⁰.

En un Estado donde predomine el sistema de formulación del derecho para el caso singular (jurisdicción de equidad), el juez no encuentra una norma preconstituida de la cual pueda lógicamente deducir, en forma individualizada y concreta, el mandato. En este sistema el juez debe obtener criterios de decisión de su conciencia o de su sentimiento de equidad natural. Pero el juez no tiene la libertad absoluta para decidir bajo sus caprichos personales o criterios subjetivos, sino debe buscar la solución que corresponda de forma más idónea a las concepciones morales y económicas predominantes en la sociedad en que vive en aquél momento, siendo, por consiguiente, el intérprete fiel de las corrientes históricas de su tiempo⁸⁶¹. En este sistema la función del juez, es creadora del derecho, es una actividad prejurídica y esencialmente política. El juez realiza un trabajo que “podría llamarse de diagnóstico política de las fuerzas sociales que, en el sistema de la formulación legal, está encomendado exclusivamente por los órganos legislativos”⁸⁶².

En contraposición al sistema legalista, donde al juez se asignó un papel secundario como simple aplicador de la ley, con márgenes muy reducidos para crear derecho, sólo ante presencia de lagunas y mediante procedimientos regulados por la propia ley, existe una tendencia que inició en Europa, pero que se ha desplazado hacia nuestro continente, consistente en ampliar los poderes del juez, y a dar más crédito con gran retardo a las enseñanzas de la escuela del “derecho libre” que tuvo gran éxito en Alemania, sin embargo, no se adapta plenamente en México y otros países latinoamericanos donde el sistema de legalidad continúa respetándose como un dogma que garantiza la unidad del Estado.

Sobre el movimiento del derecho libre, señala Karl Larenz que Oscar Bulow fue precursor, con su escrito sobre “*Ley y Judicatura*”, aparecido en 1885, del que obtiene el siguiente extracto:

La idea fundamental de este escrito, al que tanta atención se ha prestado, es que toda sentencia judicial no es solo la aplicación de una norma disponible, sino una tarea jurídica creadora. La ley no puede crear inmediatamente derecho; es “solo una preparación”, una prueba para conseguir un orden jurídico. Todo litigio jurídico “representa un problema jurídico particular, para el que la ley no

⁸⁶⁰ *Ibíd.*, pp. 119-121.

⁸⁶¹ Karl Larenz, *Metodología de la ciencia del derecho*, segunda edición definitiva, traducción de Marcelino Rodríguez Molinero, editorial Ariel, España, 1980, pp. 70-81 y 289-293.

⁸⁶² Cfr. Piero Calamandrei, *Instituciones de Derecho Procesal Civil según el nuevo código*, volumen I, *op.cit.*, pp. 117-118.

contiene todavía la disposición jurídica pertinente y...tampoco se puede derivar de las disposiciones legales con la seguridad absoluta de una conclusión lógica vinculante". Bajo el "engañoso velo de una palabra legal" se esconde una multitud de posibles interpretaciones. Se confía al juez elegir aquella disposición que le parezca "la más recta por término medio". Bulow nos dice según qué criterios ha de hacer el juez esta elección: si según criterios objetivos, comprobables hasta un cierto punto, como el fin de la ley, la "naturaleza de la cosa", la concordancia con un principio jurídico, o según criterios puramente subjetivos, como, por ejemplo, su sentimiento jurídico. Por ello, sus explicaciones pueden interpretarse tanto en el sentido de una doctrina teleológica de la interpretación, como dando un paso adelante, en el sentido de la "doctrina del derecho libre"; y han sido interpretadas tanto en uno como en otro sentido⁸⁶³.

Aunque Oscar Bulow fue el precursor y pionero en el desarrollo y contenido de la doctrina de referencia, el término o expresión "doctrina del derecho libre" fue utilizado por primera ocasión a principios del siglo pasado por Eugen Ehrlich y es el propio Larenz el que destaca la paternidad del término que identifica la corriente doctrinal citada, en los términos siguientes:

La expresión "doctrina del derecho libre" procede de una conferencia de Eugen Ehrlich del año 1903. Frente a una aplicación puramente esquemática del precepto legal al hecho de la vida, Ehrlich acentúa aquí la importancia de la "libre creación del derecho". Por tal no entiende un fallo judicial según cuál sea el arbitrio del juez llamado a resolver, sino un fallo judicial que parte de la tradición jurídica y aspira al "derecho recto" en el sentido de Stammler. Por cierto que el advierte, con toda razón, que toda aplicación de una regla general al caso particular es necesariamente una tarea personal y que, por ello, es un "comienzo estéril" querer eliminar completamente la individualidad del juez; pero, a la vez, se esfuerza en mostrar criterios objetivos extralegales, por lo que la creación del derecho ha de orientarse. En el fondo, Ehrlich no dice más de lo que ya había expresado O. Bulow y que hoy se reconoce casi generalmente: que toda sentencia judicial es una tarea creadora dirigida por el conocimiento⁸⁶⁴.

V.1.2. El concepto de jurisdicción desde la perspectiva de la teoría pura del derecho

Para Hans Kelsen la función judicial es constitutiva del derecho y no meramente declarativa, toda vez que la actividad de los tribunales o juzgadores consiste en individualizar la norma general de derecho al caso concreto, pero en ese proceso el operador jurídico cumple una función creativa y no solamente declarativa. En efecto, Kelsen en su clásica obra *Teoría pura del derecho*⁸⁶⁵ sostiene lo siguiente:

La sentencia judicial no tiene, como suele suponerse, un carácter meramente declarativo. El tribunal no tiene solo que descubrir y reformular un derecho ya concluido como creación y fijo,

⁸⁶³ Karl Larenz, Metodología de la Ciencia del Derecho, op.cit., pp. 81-82.

⁸⁶⁴ *Ibidem*, p. 82.

⁸⁶⁵ Hans Kelsen, *Teoría pura del derecho*, traducción de la segunda edición en alemán por Roberto J. Vernengo, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, pp. 246-284.

cerrado ya el proceso de su producción. La función del tribunal no es mero descubrimiento y formulación del derecho, y en este sentido, declaratoria. El descubrir el derecho se da solamente en la determinación de la norma general aplicable al caso concreto. Y también esta determinación tiene un carácter no puramente declaratorio, sino constitutivo. El tribunal que tiene que aplicar en un caso concreto las normas generales válidas de un orden jurídico, debe decidir la cuestión de si la norma que aplicará fue producida constitucionalmente, es decir, por vía de un proceso legislativo determinado por la constitución, o por vía de la costumbre en que la constitución delegara (...) La norma individual que estatuye que debe dirigirse una sanción bien específica contra determinado individuo, es recién creada por la sentencia judicial, no habiendo tenido validez anteriormente. Solo la comprensión defectuosa de la función normativa de la sentencia judicial; el prejuicio de que el derecho sólo está constituido por normas generales; el ignorar las normas jurídicas individuales, ha oscurecido el hecho de que la sentencia judicial sólo es la continuación del proceso de producción del derecho, y llevado al error de ver en ella sólo una función declarativa⁸⁶⁶.

Sin embargo, Kelsen sostiene que los tribunales no generan solo normas individuales, sino también generales, cuando el contenido de sus criterios establece un precedente o un criterio de jurisprudencia válidos no solo para el caso concreto que resuelven, sino también obligatorios para todos aquellos casos similares, produciendo de esa forma los jueces un nuevo derecho de fondo, cuando la norma individual contenida en la resolución no tiene una precedencia en la legislación o la costumbre. Sobre este particular, el creador de la teoría pura del derecho textualmente señala:

Un tribunal, en especial, un tribunal de última instancia, puede estar facultado no solo para producir con sus sentencias normas obligatorias individuales, válidas para el caso presente, sino también normas generales. Así pasa cuando la sentencia judicial crea un llamado precedente. Es decir, cuando la solución judicial de un caso concreto se convierte en obligatoria para la resolución de casos iguales. Ese carácter de precedente puede atribuirse a una sentencia judicial, cuando la norma individual establecida con la sentencia no tiene predeterminado su contenido por una norma general producida por legislación o costumbre, o no lo tiene determinado unívocamente, admitiendo así diferentes posibilidades de interpretación. En el primer caso, el tribunal produce con su sentencia con valor de precedente un nuevo derecho de fondo; en el segundo caso, la interpretación que adopta la sentencia adquiere el carácter de una norma general. En ambos casos funciona el tribunal, que crea el caso con valor de precedente, en forma idéntica al legislador, igual al órgano facultados por la constitución para legislar. La decisión judicial en un caso concreto se convierte así en obligatoria para la resolución de casos iguales, en tanto la norma individual que expone, es generalizada. Esta generalización, es decir, la formulación de la norma general, puede ser efectuada por el tribunal mismo que crea el caso con valor de precedente, pero puede ser realizada también por otros tribunales que están obligados por la sentencia con valor de precedente⁸⁶⁷.

Para Kelsen, aplicar una norma, individualizar la norma, es crear una norma individual. Adviértase la trascendencia de esta doctrina con respecto a las concepciones tradicionales. Antes, la norma jurídica se consideraba equivalente a la ley, ya en sentido formal, ya en sentido material.

⁸⁶⁶ *Ibidem*, pp. 247-248.

⁸⁶⁷ *Ibidem*, pp. 258-259

Como el juez no podría establecer leyes formales (reservadas al Parlamento) ni tampoco leyes en sentido material (Decretos-leyes, reglamentos, Decretos, órdenes reservadas al poder ejecutivo) quedaba excluido del proceso de creación normativa; se le reducía a una autómatas, a una “maquina de subsunciones”, como solían decir los alemanes. Frente a esto no se sabía reaccionar más que reclamando para el juez atribuciones creadoras; pero como se seguía en el punto de vista de la identificación entre norma y ley se reclamaba, en rigor, para el juez funciones legislativas: un apartamiento de la norma general siempre que se le estimase inconveniente o injusta, procediendo con la libertad con la que procedería si fuese legislador⁸⁶⁸.

Pero el juez no es ni una máquina automática de subsumir, ni un legislador, es decir, un creador de normas generales: el juez está sometido a la ley y tiene que aplicarla al caso concreto; pero como la ley, por muy estricta que sea, le deja siempre un margen de libertad, porque siempre posee una dosis de indeterminación, el juez, al aplicar la norma general, crea una norma nueva, no general, sino individual, pero norma al fin, que aporta un *plus* al conjunto del orden jurídico y que tiene, frente a la relación individual que regula y frente a los actos ejecutivos que han de convertirla en realidad, el mismo valor autárquico de exigibilidad que posee la norma general frente a todos los órganos jurisdiccionales encargados de su aplicación y frente a todos los hombres que han de ajustar sus conductas a sus preceptos. Se objeta a esto, por ejemplo, que la sentencia no crea Derecho porque el juez no queda coactivamente obligado por ella; a lo que se puede responder, como con gran agudeza lo han hecho Carlos Cossío, que esta objeción se refiere a otra cosa: “se refiere a la falta de coacción derivada de una sentencia respecto de otro acto de sentenciar, lo cual significa pensar en una norma general; la sentencia obliga coerciblemente al juez a respetar la posición de un justiciable, que es lo único que dice la norma individualizada; no le obliga a lo que la norma no dice, y la norma individualizada de ninguna manera puede decir que en otro caso semejante el juez haya de sentenciar de idéntica manera; con esto se trataría de una norma general que vale para indefinidos casos, porque en una sentencia con tal validez el concepto de la protección normativa tendría que ser genérico y estar tomado en toda su extensión⁸⁶⁹”.

La sentencia judicial como norma individual no es solo una operación lógica de individualización, sino un acto de creación que implica, dentro de ciertos límites, un “punto de vista sobre la justicia”, una propia valoración, pues si bien bajo cierto aspecto, la relación entre la norma general y la norma individual es la de género y especie, relación puramente lógica, la norma individual implica por otra parte la determinación de cual especie es precisamente la que ha de elegirse, pues ese margen de libertad lo deja siempre en la norma general, y ese acto de elección no es ya una operación lógica, sino un acto creador. En este sentido, el juez, que no crea normas jurídicas de carácter general, ni puede hacerlo en tanto que actúa como juez, es, sin embargo, un auténtico creador del Derecho, un colaborador más, como el legislador o el administrador, en el proceso dinámico de creación del orden jurídico⁸⁷⁰.

⁸⁶⁸ Cfr. Luis Legaz y Lacambra, *Filosofía del derecho*, 5ª edición, Bosch Casa Editorial, S.A., Barcelona, 1979, pp. 558-559.

⁸⁶⁹ *Ibidem.*, p. 559

⁸⁷⁰ *Ibidem.*, pp. 559-560.

V.1.3. Modelos que pretenden determinar la naturaleza de la función jurisdiccional en la teoría del derecho

La doctrina identifica en la historia del pensamiento jurídico varias concepciones sobre la naturaleza de la función judicial, dentro de las cuales destacan: a) el modelo silogístico; b) el modelo realista; c) el modelo positivista con la modalidad de la *discreción judicial*, nosotros incluimos en el modelo realista a éste positivista, por las razones que a continuación se expresan, y d) el modelo de la *respuesta correcta de Ronald Dworkin*, mismo que analizaremos a continuación en forma sucinta.

V.1.3.1. El modelo silogístico, defendido por el formalismo jurídico. Se sustenta en el supuesto de que el juez no está sometido más que a la ley; en la función de juzgar no hay más criterio obligatorio para el juez que el expresado por la ley. El poder ejecutivo no tiene nada que decir o hacer en relación con el poder judicial como tal; aquí radica la seguridad de la libertad del ciudadano, la cual está asegurada y garantizada por la ley, mientras que podría ser amenazada o perturbada en cualquier momento por obra de un ejecutivo que tuviese una influencia directa sobre la obra y la actividad de los órganos judiciales. Esa libertad podría igualmente ser puesta en peligro por un juez que se arrogase facultades para modificar la ley a su arbitrio o para crear normas generales del derecho en lugar de las existentes o allí donde notase su ausencia. Sujeto únicamente a la ley, y por eso, independiente, el poder judicial no puede legislar sino tan sólo aplicar la ley, lo que significa para la doctrina tradicional, *subsumir el caso jurídico concreto bajo el precepto legal y, silogísticamente, aplicarle la solución prevista en él*⁸⁷¹.

Albert Calsamiglia señala que según la concepción del modelo silogístico, la tarea del juez es lógico-mecánica. La tarea del juez se reduce a la subsunción del caso, sometido a su conocimiento, a una norma preestablecida. Si no existe norma aplicable entonces el juez debe rechazar la demanda. En el derecho no existen casos difíciles porque todo lo que no está prohibido está permitido. El derecho siempre ofrece respuesta a los problemas que se plantean. La función judicial está subordinada a la ley. Como veremos esta concepción inicial del modelo evolucionó hasta incluir en el artículo 4º del Código de Napoleón la obligación del juez para resolver los casos sometidos a su conocimiento, bajo pena de prisión por denegar justicia, en caso de rechazar por silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley, algún asunto.

V.1.3.2. Modelo realista. Este sistema es defendido por todas las corrientes anti-formalistas; según el mismo, las decisiones de los jueces son producto de de sus apetencia personales y de sus conciencias subjetivas. El juez primero decide y luego justifica sus decisiones, mediante normas que localiza del marco existente o las crea. Por eso Llevellyn afirma que las normas preexistentes no son más que juguetes vistosos, ante los ojos del juez. En este modelo carece de sentido plantear el tema de los casos difíciles porque desde la lógica del mismo no se dan en la realidad; el juez siempre tiene la posibilidad de resolver los casos que se le plantean. El

⁸⁷¹ *Ibidem.*, pp. 556-557.

juez tiene poder político y nunca está totalmente subordinado a la ley. Se concede, según Calsamiglia⁸⁷², al poder judicial un auténtico poder político que no es congruente con el sistema de legitimación del estado democrático ni con el postulado de la división de poderes.

Dentro del modelo realista, incluimos nosotros, el modelo positivista de la *discreción judicial*, toda vez que la única diferencia que existe entre ambos, es la relativa a que, éste último si reconoce la existencia de casos difíciles pero, en los cuales el juez tiene la discrecionalidad en el sentido fuerte del término, que implica exactamente lo mismo que decidir de antemano como lo plantea el modelo realista. Además, el modelo positivista defiende, al igual que el realista, el poder político del juez y le permite la aplicación de normas retroactivas. El derecho preexistente no ofrece respuestas correctas, sino una variedad de posibles respuestas y los jueces eligen discrecionalmente entre ellas⁸⁷³.

V.1.3.3. El tercer gran modelo es el propuesto por Dworkin, sobre la respuesta correcta. Según el mismo, el juez siempre encuentra la respuesta correcta en el derecho preestablecido. El juez carece de discreción y por lo tanto de poder político. La verdadera respuesta correcta corresponde a la teoría que es capaz de justificar del mejor modo los materiales jurídicos vigentes. Este modelo según Calsamiglia tiene varias ventajas, entre las que menciona las relativas a que el juez no se convierte en legislador, lo cual significa que el poder judicial tiene como función garantizar derechos preestablecidos. Como segunda ventaja, expone que la tesis de Dworkin es compatible con el postulado de la división de poderes, puesto que el juez está subordinado a la ley y al derecho. El poder judicial es nulo, porque su función es garantizar derechos. En tercer lugar, el modelo de la respuesta correcta rechaza la teoría del silogismo, pero acepta su postulado básico: el juez no tiene ni puede tener poder político. La función del juez es garantizar los derechos individuales y no señalar los objetivos sociales. La función judicial es distinta a la legislativa o a la ejecutiva. Por último, otra ventaja es la relativa a que en los casos difíciles los jueces no basan sus decisiones en decisiones sociales o directrices políticas. Los casos difíciles se resuelven con base en principios que fundamentan derechos⁸⁷⁴.

Dworkin es el precursor de una línea de análisis que sugiere la negación del poder político del juez sin reducir su actividad a una mera operación mecánica. En ese sistema el juez es garantizador de derechos y no creador de ellos, y, en ese sentido, es un fiel seguidor de Montesquieu para quien el poder judicial era nulo. Pero, además, el análisis de Dworkin no supone una quiebra del sistema de legitimación del estado democrático ni la creación de normas retroactivas. Así el poder judicial no tiene el poder político supremo en los casos difíciles. Esto lleva a la afirmación categórica de que:

⁸⁷² Ibídem., p. 20.

⁸⁷³ Cfr. Ídem.

⁸⁷⁴ Cfr. Ibíd., p. 21

El ciudadano sabe que el poder supremo no se encuentra en los jueces y sostener la teoría contraria, de la discreción judicial, supone reconocer, en última instancia que los jueces pueden desvirtuar mediante interpretaciones no sólo las leyes sino incluso la Constitución. Para todos aquellos que crean que el poder judicial está subordinado a principios superiores (sean legales, constitucionales o morales) el modelo de Dworkin resulta atractivo⁸⁷⁵.

V.1.4. Crítica al modelo de Dworkin por la postura del arbitrio judicial

Alejandro Nieto en su completísimo estudio sobre el arbitrio judicial⁸⁷⁶ señala que la posición de autodefensa normal de los juzgadores de considerar como esencia de una buena administración de justicia la única respuesta correcta y absoluta, se explica, aunque no se justifique plenamente, por la creencia profesional de que el día en que el juez no crea firmemente en la autoridad de sus reglas, no esta muy distante de no creer en nada, el día que se convenzan de que el valor de sus sentencias no tiene más que un valor relativo, se multiplicarán las *questions pour l'ami*, o sea, aquellas en las cuales, en ausencia de un precepto claro, terminante e indiscutible se da al magistrado libertad para seguir sus preferencias por las personas. Sin embargo, contradiciendo la tesis de Dworkin, señalan que la experiencia histórica de algunos pueblos que desde antaño han planteado la propuesta de la solución múltiple o variada, y recuerda los siguientes casos:

En la cultura hebraica, el Talmud admite la existencia de varias soluciones correctas; y cabalmente sobre tal posibilidad se basa la justicia árabe del cadí; mientras que en el derecho romano clásico ni siquiera se planteaba la solución única. Con tales datos cabría pensar, entonces, que la pluralidad de soluciones sería una de las características de los derechos primitivos que el Estado moderno habría eliminado como una conquista de los progresistas principios de la legalidad y de la seguridad jurídica. Una hipótesis plausible, ciertamente, pero que no puedo compartir (...) puede constatarse que a la postre la doctrina jurídica ha abandonado ya definitivamente la solución de la solución correcta única, dado que ésta, o no existe o, si hipotéticamente existiese, es inencontrable y, sobre ello, el que pretendiere haberla encontrado, ni puede verificarla ni comunicar su convencimiento a los demás. Así es como el planteamiento jurídico moderno ha desembocado en el relativismo y en el escepticismo⁸⁷⁷.

Luis Recasens Siches en un estudio realizado desde 1971, estableció con toda claridad la posición de los bandos opuestos a los que les denominó los “dogmáticos” y los “relativistas”, razonando luego su apego al segundo de la siguiente manera:

El dogmatismo es una especie de racionalismo riguroso que no admite más que una sola interpretación de las normas, que en realidad no es una interpretación sino una deducción lógica, que es la única correcta lógicamente. Mientras que el relativismo, afirma que quién aplica el derecho posee un margen de libertad bastante amplio, de tal manera que, **no obstante los**

⁸⁷⁵ *Ibíd.*, p. 22

⁸⁷⁶ Alejandro Nieto, *El arbitrio judicial*, Editorial Ariel, S.A., España, 2000.

⁸⁷⁷ *Ibíd.*, pp. 61-62.

condicionamientos normativos que le limiten, puede obrar dicho operador jurídico con mayor libertad de lo que se piensa, ya que toda regla normativa contiene un marco de indeterminación que nada tiene que ver con las teorías o las ideologías que atañen al silogismo judicial. En otros términos, que quien aplica el derecho puede decidir entre posibilidades diversas, dado que las interpretaciones diversas son posibles y lógicamente correctas⁸⁷⁸. (Negritas agregado nuestro)

Para resolver este antagonismo entre tendencias tan dispares, provocado por los “dogmáticos” y “relativistas”, la doctrina ha tratado de integrar ambas posturas, incorporando a la discusión la existencia de una tipología de casos de los que se ocupan las decisiones judiciales que exigen una función diferenciada del juzgador.

En esa tendencia integradora se identifica por un lado a los llamados casos fáciles (o sencillos), cuya solución esta predeterminada en las normas: estas son claras e inequívocas y cualquier observador puede apreciarlo así. En la postura contraria se ubican los casos difíciles o complicados, cuya solución no está predeterminada en las normas, bien sea porque estas sean ambiguas, vagas o incompletas, o bien, porque el supuesto factico sea impreciso o imprecisable con exactitud.

En su estudio de tesis doctoral Marisa Iglesias Vila, citada por Alejandro Nieto, realiza desde nuestro punto de vista un esquema conceptual completo de los casos difíciles a los que puede enfrentarse el juzgador y que demandan una acción diferenciada para resolverse. Identifica de manera particular la siguiente variedad:

1. Casos normativamente difíciles al resultar indeterminados como consecuencia de la existencia de lagunas jurídicas, contradicciones y situaciones de indeterminación semántica (siendo estos últimos aquellos en los que una proposición jurídica no es verdadera ni falsa porque no es posible incluir el caso dentro de la extensión de los términos generales en los que se formula una regla jurídica, pero tampoco es posible excluirlo de esa extensión); **2.** Casos epistémicamente difíciles en los que el hallazgo de la respuesta requiere un notable esfuerzo intelectual; **3.** Casos pragmáticamente difíciles por causas ajenas al derecho, como por ejemplo, su trascendencia política o social; **4.** Casos fácticamente difíciles; **5.** Casos moralmente difíciles en cuanto que la respuesta jurídicamente correcta conlleva resultados injustos. Y, en fin, en términos más sencillos, para MacCormick, los casos difíciles pueden ser provocados por la presencia de problemas de interpretación, de relevancia, de prueba y de calificación⁸⁷⁹.

Manuel Atienza, desde la perspectiva de la argumentación jurídica, se ha referido también a los casos fáciles y a los difíciles, pero agrega una categoría a los que se les ha denominado *casos trágicos*. Nos referiremos a su postura con respecto a cada categoría. En primer término reconoce que en los casos fáciles la justificación de la decisión judicial se realiza de una forma lógica, de las que se denominan “justificación interna” o “justificación deductiva”: una

⁸⁷⁸ Luis Recasens-Siches, *La lógica matèrielle du raisonnement juridique*, en *Le raisonnement juridique*, compilación de H. Hubien, Lisboa, 1971, pp. 297-299.

⁸⁷⁹ Alejandro Nieto, *El arbitrio judicial*, op.cit., p. 64.

decisión como “si condeno a Y a la pena P” se justifica a partir de una deductiva (el llamado silogismo judicial) que tendría la forma antes mencionada: “todo el que realice actos de una clase X debe ser condenado a la pena P; Y ha realizado un acto de la clase X; por lo tanto, Y debe ser condenado a la pena P (...) Pero no todos los casos que se presentan a los jueces tienen esas características. Si partimos del esquema anterior, en el que hay una premisa normativa y una premisa fáctica, las dificultades pueden venir de una o de otra, en la forma siguiente:

Quando los casos son difíciles por cuestiones normativas, se puede tratar de *problemas de relevancia*: cuando existen dudas sobre si hay, o sobre cuál es, la norma o normas aplicables al caso; o de *problemas de interpretación*: cuando existen dudas sobre cómo ha de entenderse alguno de los términos que figuran en la norma aplicable. Y cuando los casos difíciles provienen de razones de hecho, puede tratarse de *problemas de prueba*, que se plantean cuando existen dudas sobre si ha tenido o no lugar un determinado hecho; o *problemas de calificación*, que surgen cuando las dudas se refieren a si un determinado hecho que no se discute cae o no bajo el campo de aplicación de un determinado concepto que se contiene en el supuesto de hecho o en la consecuencia jurídica de una norma. Naturalmente muchos casos difíciles son complejos, es decir que plantean dificultades tanto de tipo factico como normativo, y en ocasiones (como, por ejemplo, a propósito de los problemas de calificación) es discutible si se trata de una cuestión normativa o fáctica⁸⁸⁰.

En el tercer tipo de casos Manuel Atienza se refiere a los extremos en los que no hay ni una ni varias soluciones correctas, sino que todas son incorrectas y el juez ha de escoger la “menos mala”, esos son los llamados *casos imposibles o trágicos*, que se presentan con frecuencia en materias políticamente coloreadas o de grave trascendencia económica (anulación de impuestos ya percibidos, por ejemplo). En ellos se da siempre una contraposición entre principios o valores, de tal manera que a la postre, no cabe encontrar ninguna solución jurídica que no sacrifique algún elemento esencial de un valor considerado como fundamental desde el punto de vista jurídico⁸⁸¹.

La simple tipología de los casos sometidos al análisis judicial lleva a superar la posición dogmática que sostiene la única solución correcta, así como la posición del escepticismo radical, sostenida principalmente por el realismo norteamericano. De ahí que a la vieja pregunta de si los conflictos jurídicos admiten una respuesta jurídica única hay que contestar con la prudencia del *secundum quid*: depende del caso de que se trate. En opinión de Alejandro Nieto, el ordenamiento jurídico abre de ordinario un hueco y encomienda al juez que coloque su decisión en cualquiera de los puntos del mismo. *La determinación del hueco, es decir los límites externos lícitos de la decisión, es una cuestión de legalidad; mientras que la determinación del punto exacto donde va a situarse la decisión es una cuestión de arbitrio*⁸⁸².

⁸⁸⁰ Manuel Atienza, *El sentido del derecho*, Editorial Ariel, España, 2001, pp. 264-265.

⁸⁸¹ Manuel Atienza, *Los límites de la interpretación constitucional: De nuevo sobre los casos trágicos*, en *Interpretación jurídica y decisión judicial*, Rodolfo Vázquez (compilador), cuarta reimpresión. Ediciones Fontamara, México, 2006, pp. 195-212; existe edición española en *La vinculación del Juez a la Ley*, Anuario de la Facultad Autónoma de Madrid, España, 1997, pp. 252 y ss.

⁸⁸² Cfr. Alejandro Nieto, *El arbitrio judicial*, op.cit., p. 69.

No debemos confundir el problema de la discreción con el de la desobediencia al derecho. Aunque ambos problemas tienen importantes consecuencias para la supervivencia del *rule of law*, la discreción, a diferencia de la desobediencia, está relacionada con los límites del derecho como guía de conducta y con la obligación judicial de fallar en cualquier caso. Así, de forma previa a cualquier discusión acerca de los peligros que la actividad discrecional pueda comportar, debemos preguntarnos si la discreción es un instrumento necesario en la tarea de adjudicación normativa. Según Marisa Iglesias Vila, debe asumirse como premisa que siempre habrá un lugar para la discreción en la aplicación del derecho por el simple hecho de que el derecho tiene límites y, por tanto, aquello que se pretende regular no siempre coincide con aquello que, efectivamente, se regula. Pero, advierte la maestra Iglesias Vila:

A mi modo de ver, el problema relevante no es si los jueces disponen siempre de una respuesta correcta que controle el resultado de sus decisiones, sino determinar en qué medida la discreción es necesaria, o en otros términos donde residen los límites del derecho⁸⁸³.

Debe tenerse presente que el propio término “discreción judicial” tiene varios significados, a grado tal que teorías incompatibles, coinciden en que debe existir un margen para la actuación discrecional del juzgador, pero el alcance de ese margen difiere dependiendo de la postura teórica en que se milite, dado que para algunos no debe pasar los límites para localizar la “respuesta correcta” del caso, mientras que para otros puede tener la libertad para decidir, incluyendo la posibilidad de justificar su actuación en principios extrajurídicos. Sobre este particular, sigue exponiendo la maestra Iglesias Vila:

Asimismo, debe tenerse en cuenta que la expresión “discreción judicial” no siempre es usada en mismo sentido. Algunos autores como en el caso de Dworkin, asumen que la discreción, es siempre necesaria en la adjudicación, a pesar de que defienden que siempre existe una respuesta jurídica correcta que el juez debe identificar. Otros autores, Hart entre ellos, defienden que siempre habrá un reducto para la discreción porque, dada la textura abierta del lenguaje, algunos casos carecerán de solución jurídica correcta. Además de las diferencias sustantivas que podamos identificar entre estas dos teorías del derecho, ambas manejan distintos sentidos del término “discreción”. Mientras que Dworkin se refiere a lo que suelen denominar “discreción débil” y rechaza la existencia de “discreción fuerte”, Hart defiende que la “discreción fuerte” no puede ser evitada en la aplicación del derecho. Advertir estas divergencias verbales y clarificar estos dos sentidos de “discreción” puede ser útil para evitar ulteriores confusiones⁸⁸⁴.

Se afirma que un juez tiene discreción débil cuando la identificación del derecho requiere un proceso intelectual complejo. Aquí nos encontramos con casos cuya calificación judicial presenta dificultades epistémicas. De este modo a pesar de existir una solución correcta, dilucidar

⁸⁸³ Marisa Iglesias Vila, *Discreción judicial y positivismo jurídico (Los criterios sustantivos de validez)*, en *Jueces y Derecho (problemas contemporáneos)*, compiladores Miguel Carbonell, Héctor Fix Fierro y Rodolfo Vázquez, Editorial Porrúa, S.A. y UNAM, México, 2004, pp. 223-224.

⁸⁸⁴ Ídem.

cuál es el curso de acción exigido por el derecho requiere articular argumentos interpretativos. La discreción fuerte, en cambio, suele ser definida como la posibilidad de elección entre diversas alternativas admisibles de acción cuando no existe respuesta jurídica correcta. El juez, en este contexto, debe actuar como un legislador consciente, adoptando aquellas decisiones que considere mejor según sus propias convicciones y actitudes normativas. Cualquier norma general, que incluya conceptos de clase o propiedades genéricas, podría ser vista como una norma de remisión a pautas extrajurídicas. Ello es así porque el derecho (ya sea de forma directa o indirecta) se expresa en lenguaje natural en vez de construir un lenguaje propio o idiolecto⁸⁸⁵.

Es frecuente relacionar la interpretación de cláusulas de contenido moral con la discreción judicial. Esta asociación tiene su sustrato en la teoría semántica ampliamente aceptada dentro del positivismo jurídico, que vincula la determinación del significado con la conducta lingüística compartida de los miembros de una comunidad. Si esta semántica resulta razonable, y asumimos que los conceptos evaluativos son inherentemente controvertidos, debemos defender que la presencia de tests jurídicos de moralidad nos conduce a un contexto de discreción judicial fuerte⁸⁸⁶ (...) Si bien la discreción débil es siempre necesaria para identificar el contenido de las cláusulas constitucionales “genéricas o textura abierta” porque la actividad de interpretación no es nunca mecánica, no sucede lo mismo con la discreción fuerte⁸⁸⁷.

Muchas veces estaremos justificados en afirmar que, objetivamente, el derecho exige una determinada conducta, a pesar de que las exigencias del derecho, están expresadas mediante términos evaluativos. Aquí, no habrá lugar para la discreción judicial fuerte y el juez constitucional estará institucionalmente obligado a ofrecer la solución jurídica correcta. Ciertamente, esto no implica, en contra de lo que Dworkin suele defender, que no haya un contexto para la indeterminación semántica y para la discreción fuerte. En algunas ocasiones deberemos reconocer que estamos ante un desacuerdo conceptual, ya sea porque no se coincide en la idea más abstracta, o porque se desafían demasiados paradigmas. Cuando ello se produce, no hay argumento que pueda dar cuenta del sentido de nuestras interacciones sociales porque la mejor interpretación de nuestra práctica será, precisamente, que no existe tal práctica de uso. Sin embargo, no es el desacuerdo social lo que dirige a la necesidad de discreción fuerte, sino los límites de nuestra capacidad argumentativa para interpretar el derecho⁸⁸⁸.

V.2. Paradigma renovador de pluralidad de soluciones que posibilita el arbitrio judicial

El paradigma renovador, según Alejandro Nieto, sostiene que, *de ordinario, la ley ofrece una pluralidad de soluciones correctas, dentro de las cuales el juez, en un acto de voluntad, escoge una*

⁸⁸⁵ *Ibíd.*, pp. 224-231.

⁸⁸⁶ *Ibíd.*, p. 239.

⁸⁸⁷ *Ibíd.*, p. 240.

⁸⁸⁸ *Ibíd.*, pp. 251-252.

en ejercicio de su arbitrio; sosteniendo igualmente que la decisión judicial, en suma, es un acto en el que intervienen elementos de naturaleza heterogénea y en el que resulta fundamental la personalidad individual del juez. Una parte importante de los juristas, profesan también, sin saberlo ese nuevo paradigma. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional Español, no se ha conformado con colorear democráticamente el derecho vigente, sino que ha ido creando un nuevo derecho, por encima del texto de las normas positivas⁸⁸⁹.

Así como se cumplió el día en que se enjuicio severamente con el juicio racional objetivo a la religión, a la política, al ejército, a la universidad, a la historia, llegó la hora de focalizar el tema de la justicia que fue secuestrada por una casta de poderosos, a pesar de que por su liberación nadie pide rescate, toda vez que nadie está interesado en ella⁸⁹⁰. Pero, en concepto de Alejandro Nieto ese rescate está llegando demasiado tarde, por lo siguiente:

Los ciudadanos ya no se dejan impresionar por la magnificencia de los palacios de justicia ni por la solemnidad de los oficios que ahí se celebran. Saben que en los juzgados los dorados son falsos, los terciopelos están apolillados y algunas sentencias salen a subasta. Se ha despojado a los jueces de su toga y debajo de ella han aparecido hombres de carne y hueso que no valen siempre de modelos sociales individuales y que resultan vulnerables a todo tipo de presiones: políticas, económicas, de corporación y de casta⁸⁹¹.

En síntesis acudimos a una época de desacralización del derecho y de inicio de un estudio objetivo, para ver las cosas tal como son, donde también se advierte el cambio de paradigma de la función del juez. Existen muy pocos partidarios de que la ley es: una encarnación de la voluntad divina, de la justicia, o de la voluntad popular. Ya no se ve al juez como sacerdote de la ley sino como un personaje de reacciones sorprendentes, dotado de desmesurados poderes públicos que, por causas rigurosamente personales y de ordinario incomprensibles, hace y deshace destinos individuales y ataca y defiende al poder. Por tanto, recomienda Nieto, debemos acercarnos a él y estudiarlo, como un fenómeno más de los muchos que nos afectan; pero nos recomienda abrir los ojos para verle bien, tal cual es: sin doseles, sin escudos barrocos, sin toga, sin imputarle, en fin, representaciones falsas y fabulosas. *Un funcionario público, en suma que, agobiado por el trabajo y las presiones, intenta hacer lo que puede y con frecuencia incurre en lo que no debe, un ser humano obligado profesionalmente a tomar decisiones sobre conflictos ajenos, con frecuencia sin conocer bien los datos reales del litigio y de ordinario sin disponer del tiempo y de los instrumentos jurídicos imprescindibles para sentenciar responsablemente*⁸⁹².

⁸⁸⁹ Cfr. Alejandro Nieto, *El arbitrio judicial*, op.cit., pp. 28-31.

⁸⁹⁰ Por intereses económicos o para impedir que se ciegue su carrera judicial, los grandes juristas de nuestro tiempo, al menos por lo que respecta a México, prefieren callar la excesiva concentración de poder en los 11 ministros que componen el órgano cúspide del poder judicial federal, los conflictos de intereses que ello acarrea y como irradia, a partir de esa organización jerarquizada en forma oligárquica las decisiones personales de los ministros, en los temas más relevantes de la función judicial.

⁸⁹¹ Cfr. Alejandro Nieto, *El arbitrio judicial*, op.cit., p. 32.

⁸⁹² Cfr. *Ibidem.*, pp. 32-33.

Para sorpresa de la corriente que pugna por una racionalidad en la toma de decisiones públicas, nos sorprende la tajante aseveración de la corriente del arbitrio, en el sentido de que: “En la actualidad está perdido el que no sepa contar y vivir con los factores irracionales: una proposición que vale tanto para los políticos y los empresarios como para los juristas”⁸⁹³.

En la actualidad no resulta necesario que las leyes sean racionales ni las decisiones judiciales lógicas. Pero ello no debe asombrar a nadie, pues el derecho comparado y la historia de las instituciones jurídicas nos enseñan que cada pueblo ha presenciado y criticado los disparates establecidos por los derechos de sus vecinos y la misma conducta (violación, por ejemplo) puede provocar, según la época y el lugar, matrimonio forzoso, destierro, mutilación, o muerte. La razón jurídica que pretendemos conservar y defender en el mundo académico del siglo XXI “fue corolario histórico de la ingenua edad de la razón ilustrada, de la que se hicieron herederos los códigos del siglo XIX para autolegitimarse por contraposición a la execrada voluntad del príncipe. Pero todas estas posturas son ideológicas muy mal encubiertas”⁸⁹⁴.

Con la pretensión de moderar la postura del arbitrio judicial, Alejandro Nieto aclara que no todas las decisiones judiciales se toman al margen de la lógica sino que pueden serlo y que algunas efectivamente son ilógicas y textualmente sostiene:

La lógica no es una nota esencial de la decisión judicial sino meramente accidental o, lo que es lo mismo, unas se adoptan a lo largo del proceso lógico deductivo de subsunción y otras son resultado de impulsos de índole inequívocamente voluntarista. Aunque vaya por adelantado que cuando el facto decisionista pasa a primer plano, no desaparece desde luego la racionalidad legal, pero cambia de posición al colocarse en un lugar distinto: no en el genético (contexto del descubrimiento) sino en el de justificación posterior, tal como en 1930 ya estableció con absoluta claridad Isay al descomponer el proceso en dos fases: una irracional en la toma de decisión y otra racional (es decir, jurídica) en la de motivación, que permitirá luego el control de la sentencia⁸⁹⁵.

La postura de la parte irracional de la sentencia judicial no debe sorprender a nadie en la actualidad, considerando que desde hace décadas se sostiene por parte de autores provenientes de todas latitudes, pero incluso de la parte de la doctrina que podría identificarse como más conservadora, como es la civilista. En efecto, Vallet de Goytisoló⁸⁹⁶, citado por Alejandro Nieto, ha llegado a afirmar con honestidad que “en determinados casos la jurisprudencia llega a imponerse

⁸⁹³ Un estudio completo sobre lo que se ha denominado la postura irracionalista puede verse en Rafael Hernández Marín, Interpretación, subsunción y aplicación del derecho, Editorial Ariel, España, 1999; en el caso de México, existe un libro que contiene temas sobre la toma de decisiones políticas de los jueces. Véase Fernando Ojesto, Jesús Orozco Henríquez y Rodolfo Vázquez (Coordinadores), coedición Editorial Porrúa, Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación e ITAM, México, 2006, 213 pp.

⁸⁹⁴ Cfr. Alejandro Nieto, El arbitrio judicial, op.cit., pp. 37-38.

⁸⁹⁵ *Ibidem*, p. 39

⁸⁹⁶ *Ibid.*, p. 57.

contra legem por la postura preeminente que ocupa el tribunal en la esfera de la aplicación del derecho. *De facto*, diga lo que diga la ley, se impone lo que declara el Tribunal en los casos por él fallados”. Esto es la realidad y no hay un solo autor que deje de testimoniar este fenómeno.

La maestra Isabel Trujillo de la Universidad de Palermo, Italia, con referencia a la jurisdicción, señala que la existencia del arbitrio y la determinación de su contexto se definen por la necesidad del juez de elegir entre diversas soluciones posibles dentro de la legalidad. Se presupone que sin traspasar el ámbito de lo legal, existe una pluralidad de opciones justas para resolver una controversia. De modo que el arbitrio se contrapone a dos defectos: la legalidad mecánica, que no ve o no quiere ver la intervención activa del intérprete, su deliberación, y la arbitrariedad, que es el arbitrio sin reglas, y más adelante, complementa su postura, destacando que: “La ausencia de un criterio legal no significa de ausencia de criterios *tout court*. Esto es así aunque se considere que una deficiencia de la ley no comporta necesariamente una solución, ilegal. Se podría hablar, en última instancia, de “a-legalidad”, pero no por ello de ajenidad al derecho. El pluralismo de las opiniones, en definitiva, señala las posibilidades legalmente indiferentes, pero no jurídicamente indiferentes. Una posible explicación de esto conecta directamente con la imparcialidad”⁸⁹⁷.

V.3. La función judicial en el Estado moderno: el monopolio oficial de la producción jurídica y la preeminencia del derecho positivo

La sociedad que precedió al Estado moderno, incluyendo la medieval, era una sociedad plural, conformada por sectores o grupos que tenían su propio estamento o sistema de derecho. Desde esta perspectiva Norberto Bobbio sostiene que el derecho era un producto social, por provenir parte importante de las normas jurídicas de la sociedad civil y no del Estado. Esa particularidad de las fuentes múltiples del derecho se pierde con el advenimiento del Estado moderno que monopoliza la producción jurídica. El maestro italiano de manera magistral resume ese proceso de la siguiente manera:

Con la formación del Estado moderno la sociedad asume (...) una estructura monista, en el sentido de que el Estado concentra en sí todos los poderes, en primer lugar el de crear Derecho: no le basta con colaborar en su creación, sino que quiere ser el único que establece el Derecho, bien directamente a través de la ley, bien indirectamente a través del reconocimiento y control de las normas de formación consuetudinaria. Se asiste a lo que hemos denominado el *proceso de monopolización de la producción jurídica por parte del Estado*⁸⁹⁸.

⁸⁹⁷ Isabel Trujillo, *Imparcialidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2007, p. 374.

⁸⁹⁸ Norberto Bobbio, *El positivismo jurídico*, lecciones de filosofía del derecho reunidas por el profesor Nello Morra, traducción de Rafael de Asís y Andrea Greppi, primera reimpresión, Editorial Debate, España, 1998, p. 45.

En las sociedades que precedieron al Estado moderno el juez tenía un margen mayor de libertad para obtener la norma que serviría de fundamento para dirimir los conflictos sometidos a su jurisdicción, toda vez que dicha norma podía extraerlas de la costumbre o de la razón (derecho natural), o bien de los textos jurídicos reconocidas por los órganos que representaban el poder (derecho positivo); sin embargo, con la formación del Estado moderno se acotó la referencia normativa del juez, al exigirle a éste realizar su función exclusivamente con base en las normas emitidas o reconocidas por el Estado. El propio Bobbio hace referencia al proceso de “subordinación” o “integración oficial” al que fue sometido el juez en el Estado moderno, así:

Con la formación del Estado moderno, el juez, de órgano libre de la sociedad pasa a ser órgano del Estado, mejor dicho, para a ser un auténtico funcionario del Estado. Según el análisis histórico realizado por Ehrlich en su obra *La lógica de la giuristi*, este hecho transforma al juez en titular de uno de los poderes estatales, el judicial, subordinado al legislativo; e impone al mismo juez la resolución de las controversias únicamente a través de las reglas emanadas del órgano legislativo o que puedan (tratándose de normas consuetudinarias o de Derecho natural) ser reconocidas de alguna forma por parte del Estado. Las otras normas son descartadas y ya no encuentran más aplicación en los juicios: esta es la razón por la que, con la formación del Estado moderno, el derecho natural y el positivo no son ya considerados de igual manera; es decir, solamente el derecho positivo (el establecido y aprobado por el Estado) es considerado como el único y verdadero derecho: es el único que encuentra ahora aplicación por los tribunales⁸⁹⁹.

Para complementar la participación estatal en el sistema jurídico, se le añadió la función coactiva a la judicial, procediendo el propio Estado a ejecutar las decisiones de los jueces. Asimismo, para cerrar el círculo que permitía concebir los poderes sobrenaturales del legislador, se le obligó al juez a decidir cualquier controversia sometida a su consideración, imponiendo una sanción por denegación de justicia en caso de rehusarse. Así, el artículo 4 del Código de Napoleón, establecía: “El juez que rehusare juzgar bajo pretexto de silencio, de oscuridad o de insuficiencia de la ley, podrá ser procesado como culpable de denegación de justicia”. Pero, el juez ante una situación de oscuridad, insuficiencia o silencio debía buscar la regla para suplir o integrar la ley, al interior del mismo sistema legislativo, mediante un proceso de *autointegración*, quedado vedado buscar la norma para decidir fuera de dicho sistema, por ejemplo, de un juicio personal de equidad, lo que significaría aplicar el derecho natural, a través de una solución prohibida de *heterointegración* del ordenamiento jurídico. Con esto se concreta lo que Bobbio denomina el dogma de la *plenitud del ordenamiento jurídico*⁹⁰⁰.

Teniendo presente el contenido de los principios del positivismo jurídico, tal como fue incorporado por los Estados modernos y que en algunos casos se ha prolongado a los Estados contemporáneos, el juez no puede derogar el mandato del legislador en sus sentencias. De ahí que el poder judicial, en ese modelo, no sea una fuente principal del derecho. Sin embargo, eso no excluye que la actividad jurisdiccional no pueda ser, en algunos casos, una fuente subordinada, o

⁸⁹⁹ *Ibidem*, p. 46

⁹⁰⁰ *Ibidem*, p. 89.

como señala Bobbio, una fuente delegada. Esto ocurre cuando se llevan a cabo juicios de equidad, es decir, juicios en los que no se aplican normas jurídicas positivas preexistentes. Al resolver ese tipo de juicios “se está en presencia de una fuente del derecho, pero no es una fuente principal, sino subordinada y ello, porque únicamente podrá emitir un juicio de equidad en la medida en que esté autorizado por la ley y, en cualquier caso, nunca en contra de las disposiciones de la ley”⁹⁰¹.

Por otra parte Albert Calsamiglia al realizar una síntesis comparativa entre el positivismo jurídico y la teoría propuesta por Ronald Dworkin, señala que dentro de los estrechos límites en que el juez puede crear derecho de una manera subordinada, en los juicios de equidad y bajo los parámetros señalados por la legislación, dentro del modelo positivista, éste sistema también reconoce *la discreción judicial*, en el sentido fuerte del término, en los casos difíciles, donde se defiende el poder político del juez y le permite la aplicación de normas retroactivas. En síntesis, para los positivistas el derecho no ofrece respuestas correctas, sino una variedad de posibles respuestas, dentro de las cuales, el juez elige discrecionalmente entre ellas⁹⁰².

V.4. Crítica de Ronald Dworkin al positivismo respecto a la posición del juez en los “casos difíciles” y la libertad para crear derecho.

Ronald Dworkin critica severamente la postura del positivismo que otorga discreción al juez para decidir, aún sean dentro de márgenes delimitados por las normas preexistentes impuestas por el legislador, señalando que dentro de ese esquema el juez queda subordinado en forma subyacente, aún cuando no siempre se advierta a las directrices política o legislativas del Estado, rebasando los parámetros de su función. Sobre ese particular, el autor norteamericano citado recientemente, sostiene que las teorías de la función judicial se han vuelto cada vez más complejas y sutiles, pero las más populares siguen subordinándola a la legislación. Los rasgos principales de esta actitud son conocidos y los resume así:

Los jueces han de aplicar el derecho promulgado por otras instituciones, no deben hacer leyes nuevas. Tal es la idea que por diferentes razones no se puede realizar plenamente en la práctica. Las leyes y normas del derecho consuetudinario suelen ser vagas, y es necesario interpretarlas antes de que se les pueda aplicar a casos nuevos. Además, algunos casos plantean problemas tan nuevos que no es posible resolverlos ni siquiera forzando o volviendo a interpretar las normas existentes, de manera que en ocasiones los jueces deben legislar, ya sea encubierta o explícitamente. Pero cuando lo hacen, deben actuar como representantes del legislativo, promulgando el derecho que en su sentir, promulgaría éste de haberse enfrentado con el problema. El razonamiento es perfectamente conocido, pero en esta historia de sentido común hay otro nivel de subordinación subyacente que no siempre se advierte. Cuando los jueces legislan, tal

⁹⁰¹ *Ibíd*em, pp. 178-179

⁹⁰² Cfr. Albert Calsamiglia, “*Ensayo sobre Dworkin*”, en Ronald Dworkin *Los derechos en serio*, traducción de la Editorial Ariel, colección Obras Maestras del Pensamiento Contemporáneo, Editorial Plantea De Agostini S.A., España, 1993, p. 20.

es la expectativa, no sólo actuarán como diputados sino como representantes de la legislación. Legislarán movidos por pruebas y argumentos de carácter similar a los que moverían al órgano legislativo superior, si este estuviera actuando independientemente. Se trata de un nivel de subordinación más profundo, porque hace que toda comprensión de lo que hacen los jueces en los casos difíciles dependa de una comprensión previa de lo que hacen continuamente los legisladores. Esta subordinación más profunda es, por ende, tanto conceptual como política. De hecho, sin embargo, los jueces no son ni deben ser legisladores y el conocido supuesto según el cual cuando van más allá de las decisiones políticas tomadas ya por algún otro, están legislando, es engañoso. Lo es cuando pasa por alto la importancia de una distinción, fundamental dentro de la teoría política. Es la distinción entre argumentos de principio, a los que debe atender el juez y argumentos políticos, por el otro, reservados éstos últimos para la actuación legislativa⁹⁰³.

Calsamiglia para separar en forma tajante del positivismo jurídico el modelo de Dworkin, apela a la posición de éste autor con respecto a su postura de la *respuesta correcta*, mismo que varía radicalmente de la teoría de Hart y los positivistas que le precedieron. Según la postura del autor norteamericano, el juez siempre encuentra respuesta correcta en el derecho preestablecido. El juez carece de discreción y por lo tanto de poder político. La verdadera respuesta corresponde a la teoría que es capaz de justificar del mejor modo los materiales jurídicos vigentes. El modelo de Dworkin evita varios problemas importantes, entre los que identifica Calsamiglia los siguientes:

“Primero: que el juez no se constituya en legislador, lo cual significa que el poder judicial tiene como función garantizar derechos preestablecidos; segundo: la tesis de Dworkin es compatible con el postulado de la separación de poderes puesto que el juez está subordinado a la ley y al derecho. El poder judicial es nulo, como afirmaba Montesquieu, porque su función es garantizar derechos; tercero: el modelo de la respuesta correcta rechaza la teoría del silogismo, pero acepta su principio político básico, en el sentido de que el juez no tiene ni puede tener poder político. La función del juez es garantizar los derechos individuales y no señalar los objetivos sociales. La función judicial es distinta a la legislativa o a la ejecutiva; cuarto: en los casos difíciles los jueces no basan sus decisiones en objetivos sociales o directrices políticas. Los casos difíciles se resuelven en base a principios que fundamentan derechos”⁹⁰⁴.

En otras palabras, Dworkin se opone al poder político del juez, pero sin reducir su actividad a una mera operación mecánica. En el modelo que propone, el juez debe ser garantizador de derechos y no creador de ellos, y, en este sentido, es un fiel seguidor de Montesquieu para quien el poder judicial era *nulo*. Por otra parte, el sistema Dworkiano no sugiere una quiebra del sistema de legitimación del Estado democrático ni la creación de normas retroactivas. Por último, dicho sistema postula que el poder judicial no tiene el poder político supremo en los casos difíciles. Calsamiglia resume la posición de Dworkin, sobre este postulado de la siguiente manera:

⁹⁰³ Ronald Dworkin, *Los derechos en serio*, traducción de Marta Guastavino, cuarta reimpresión, editorial Ariel, S.A., Barcelona, España, 1999, pp. 147-148;

⁹⁰⁴ *Ibidem*, pp. 20-21.

El hombre de la calle sabe que el poder supremo no se encuentra en los jueces y sostener, en bruto, la teoría de la discreción judicial supone reconocer, en última instancia, que los jueces pueden desvirtuar mediante interpretación no sólo las leyes sino incluso la Constitución. Para todos aquellos que crean que el poder judicial está subordinado a principios superiores (sean legales, constitucionales o morales) el modelo de Dworkin de la función judicial será atractivo⁹⁰⁵.

En otra parte de su ensayo sobre Dworkin, A. Calsamiglia sintetiza el pensamiento de éste respecto de los derechos y su relación con las controversias judiciales, del siguiente modo:

A) En todo proceso judicial existe un juez que tiene la función de decidir el conflicto; B) existe un derecho a vencer en el conflicto y el juez debe indagar a quien corresponde vencer; C) este derecho a vencer existe siempre aunque no exista norma exactamente aplicable; D) en los casos difíciles el juez debe conceder la victoria a una parte basándose en principios que le garantizan el derecho; E) los objetivos sociales están subordinados a los derechos y a los principios que los fundamentan; F) el juez, al fundamentar su decisión en un principio preexistente, no inventa un derecho ni aplica legislación retroactiva se limita a garantizarlo⁹⁰⁶.

V.5. Neoconstitucionalismo y función judicial

La teoría general del garantismo arranca de la idea de los autores clásicos de la división de poderes, en el sentido que del poder siempre hay que esperar un potencial abuso, que es preciso neutralizar haciendo del derecho un sistema de garantías de límites y vínculos al poder para la tutela de los derechos. Marina Gascón Arellano, define en forma sintética, pero muy atinada la esencia del garantismo, en la forma siguiente:

El garantismo, se opone, al autoritarismo en política y al decisionismo en derecho, propugnado frente al primero, la democracia sustancial y, frente al segundo, el principio de legalidad: en definitiva, el gobierno *sub leges* (mera legalidad) y *per leges* (estricta legalidad)⁹⁰⁷.

Luigi Ferrajoli, citado por Marina Gascón Abellán, señala que en el Estado constitucional, los vínculos para la producción legislativa son de dos tipos:

Por un lado, los que limitan las formas de producción jurídica, indicando los órganos con competencia normativa y los procedimientos para su ejercicio (o sea, el “ser” del derecho); por otro lado los que limitan los contenidos de las normas, incorporando el modelo axiológico que debe informar la legislación (o sea el “deber ser del derecho”). Ferrajoli resuelve esta limitación

⁹⁰⁵ *Ibíd*em, pp. 21-22.

⁹⁰⁶ *Ibíd*em, p. 18.

⁹⁰⁷ Marina Gascón Abellán, La teoría general del garantismo, en Garantismo estudio sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli, edición de Miguel Carbonell y Pedro Salazar, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Editorial Trotta, México, 2005, p. 22.

legislativa o garantía frente al legislador, a través del concepto de validez como distinto de la justicia, de la eficacia y de la vigencia:

Una norma es *justa* si merece una valoración positiva desde un criterio moral (extrajurídico):

Una norma es *válida* si no adolece de vicios materiales o sustantivos; es decir, si no contradice a una norma jerárquicamente superior. La validez coincide así con la validez material;

Una norma está *vigente* o existe si no adolece de vicios formales; es decir, si ha sido creada por el sujeto competente y mediante el procedimiento jurídicamente previsto. La vigencia coincide así con la validez formal.

Una norma es *eficaz* si es observada por sus destinatarios y/o aplicada por los órganos de aplicación.

La vigencia significa que las leyes son o existen en el derecho, es decir, que han sido emanadas por autoridad legítima que ostentan una competencia legal, y la validez significa que los contenidos de las leyes son como deben ser, según el derecho, entonces la presunción de regularidad que hay que atribuir a los actos del poder (a la ley vigente) por obvias razones de certeza y funcionalidad, no puede entenderse como absoluta, sino solo como relativa, y por ende cede frente a juicio contrario de invalidez. Gracias pues al reconocimiento de esta disociación entre vigencia y validez, entre ser y deber ser en el derecho, se desvanece la presunción de legitimidad asociada al derecho existente por el positivismo dogmático y, en los ordenamientos políticamente democráticos, por la concepción jacobina y puramente política de la democracia. De aquí que **el garantismo reclame para el juez y para el jurista una función crítica y valorativa en relación con la ley orientada a evitar su eficacia precaria en el ordenamiento**⁹⁰⁸.

En ese contexto, la función del juez se vuelve tan relevante por asumir el papel de garante de los derechos de las personas frente a los actos contrarios a los derechos fundamentales reconocidos en el sistema constitucional de derecho. El propio Luigi Ferrajoli, en su libro *Derechos y garantías: la ley del más débil*, sintetiza su postura de la siguiente manera:

La concepción de la validez de las normas en el Estado constitucional de derecho y, al mismo tiempo de la relación entre las que he llamado democracia política o formal y democracia sustancial se refleja además en un reforzamiento de la jurisdicción y en una nueva y más fuerte legitimación democrática del poder judicial y de su independencia. Esta es la tercera implicación del modelo garantista: los desniveles entre normas, que están en la base de la existencia de normas inválidas, y, por otra parte, la incorporación de los derechos fundamentales en el nivel constitucional, cambia la relación entre el juez la ley y asignan a la jurisdicción una función de garantía del ciudadano frente a las violaciones de cualquier nivel de la legalidad por parte de los poderes públicos⁹⁰⁹.

El garantismo postulado por Ferrajoli se refiere a la sujeción de todo juzgador, y no solo a los jueces constitucionales, al régimen de derechos fundamentales consignados en los textos fundamentales. Así la sujeción de todo juzgador a la ley ya no es, como en el viejo paradigma positivista, sujeción a la letra de la ley, cualquiera que fuere su significado sino sujeción a la ley en cuanto *válida*, es decir, coherente con la constitución. Y en el modelo constitucional garantista la

⁹⁰⁸ *Ibidem.*, p.p. 26-27.

⁹⁰⁹ Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías la ley del más débil*, prologo de Perfecto Andrés Ibáñez, Editorial Trotta, 5ª edición, España, 2006, pp. 25-26.

validez ya no es un dogma asociado a la mera existencia formal de la ley, sino una cualidad contingente de la misma ligada a la coherencia de sus significados con la constitución, coherencia más o menos opinable y siempre remitida a la valoración del juez. De ello se sigue que la interpretación judicial de la ley es también siempre un juicio sobre la ley misma que corresponde al juez junto con la responsabilidad de elegir los únicos significados válidos, o sea, compatibles con las normas constitucionales sustanciales y con los derechos fundamentales establecidos por las mismas. Esto y no otra cosa, dicho sea incidentalmente, es lo que entendíamos hace veinte años con la expresión jurisprudencia alternativa: interpretación de la ley conforme a la constitución y, cuando el contraste resulta insanable deber del juez de cuestionar la validez constitucional; y, por tanto, nunca sujeción a la ley de tipo acrítico e incondicional, sino sujeción ante todo a la constitución que impone al juez la crítica de las leyes inválidas a través de su reinterpretación en sentido constitucional y la denuncia de su inconstitucionalidad⁹¹⁰.

V.6. La fuente de legitimación de la creación judicial del derecho

Sin reñir con el sentir de la mayoría legislativa, siempre y cuando se hayan seguido los procedimientos y los contenidos sustantivos que las normas deben tener, y el juez sin asumir una posición contramayoritaria de principio, o protagónica que no le corresponde, según Ferrajoli debe sujetarse a la constitución y, en consecuencia, en su papel de garante de los derechos fundamentales constitucionalmente establecidos, está el principal fundamento actual de la legitimación de la jurisdicción y de la independencia del poder judicial de los demás poderes, legislativo y ejecutivo, aunque sea, o precisamente porque son, poderes de mayoría. Precisamente porque los derechos fundamentales sobre los que se asienta la democracia sustancial están garantizados a todos y a cada uno de manera incondicionada, incluso contra la mayoría, sirven para fundar, mejor que el viejo dogma positivista de sujeción a la ley, la independencia del poder judicial que está específicamente concebido para garantía de los mismos.

El fundamento de la legitimación del poder judicial y de su independencia que el valor de igualdad como igualdad *en droits*: puesto que los derechos fundamentales son de cada uno y de todos, su garantía exige un juez imparcial e independiente, sustraído a cualquier vínculo con los poderes de mayoría y en condiciones de censurar, en su caso, como inválidos o como ilícitos, los actos a través de los cuales aquellos se ejercen, este es el sentido de la frase ¡hay jueces en Berlín!: Debe haber un juez independiente que intervenga para reparar las injusticias sufridas, para tutelar los derechos de un individuo aunque la mayoría e incluso los demás en su totalidad se unieran contra él; dispuesto a absolver por falta de pruebas aún cuando la opinión general quisiera la condena, o condenar, si existen pruebas, o aún cuando esa misma opinión demandase la absolución⁹¹¹.

Así, la legitimación de los jueces en su función no tiene nada que ver con la democracia representativa o política, no deriva de la voluntad de las mayorías, ni siquiera de los órganos que

⁹¹⁰ *Ibidem.*, p. 26

⁹¹¹ *Ibidem.*, p. 27

intervienen en la designación de los jueces, sino su fundamento es únicamente la intangibilidad de los derechos fundamentales. Y, sin embargo, es una legitimación democrática de los jueces derivada de su función de garantía de los derechos fundamentales sobre la que se basa la que Ferrajoli llama democracia sustancial. En este sentido, el principio de igualdad y de legalidad se conjugan, como la otra faz de la misma medalla, con el segundo fundamento político de la independencia del juez: su función de averiguación de la verdad procesal, según las garantías del justo proceso.

Para el garantismo no existe una función acotada del juez, por el contrario el modelo de Ferrajoli postula también la discreción que debe tener el juzgador, pero afortunadamente la llega a definir y separar de la discrecionalidad política que tienen los poderes legislativo y ejecutivo, para quedar en una discreción adecuada solo para realizar su función haciendo prevalecer el sistema fundamental de derechos. Sobre ese particular, señala en otro de sus clásicos libros, lo siguiente:

Podemos distinguir dos tipos de discrecionalidad: la discrecionalidad política, que es propia de las funciones de gobierno y de las funciones legislativas y la discrecionalidad judicial, vinculada en cambio, a la actividad interpretativa y probatoria requerida por la aplicación de las normas legales al objeto del juicio. Se trata de dos tipos de discrecionalidad profundamente distintos, que remiten a fuentes de legitimación a su vez diversas: la representación política en el caso de la legislación, la sujeción a la ley en el caso de la jurisdicción. Conviene preguntarse si es adecuado y oportuno hablar, en estos casos, de conflictos entre derechos.

El campo privilegiado de la discrecionalidad política en materia de derechos fundamentales es indudablemente el de la política social totalmente diversa es la discrecionalidad judicial, que se manifiesta en esa específica actividad tendencialmente cognoscitiva que es la aplicación de la ley, aunque sea constitucional. En este caso la discrecionalidad es la que se da en el marco de la sujeción a la ley y que queda por tanto limitada a la interpretación de las normas que han de ser aplicadas: las normas constitucionales para los jueces constitucionales (acompañada de la interpretación de la ley ordinaria sobre la que versa el juicio); las normas con rango de ley para los jueces ordinarios (acompañada de la interpretación de la ley constitucional a fin de valorar los rasgos de invalidez de la ley que se aplica). De aquí su legitimación legal, y no político representativa⁹¹².

Partiendo de la tipología de los casos que se someten al conocimiento del juez y, sobre todo, del reconocimiento de la existencia de casos difíciles, en los que existe una variedad de soluciones posibles, el garantismo se pronuncia en los siguientes términos:

Sobre quien tiene la última palabra respecto del alcance de los derechos en situaciones difíciles, y porque razón deberíamos de aceptar como, verdadero que la determinación del significado de los derechos no tiene nada que ver con la autodeterminación política del pueblo. La respuesta es sencilla: por la misma razón, el valor garantista de la separación de poderes, por la que las

⁹¹² Luigi Ferrajoli, *Garantismo una discusión sobre derecho y democracia*, editorial Trotta, España, 2006, pp. 94-95.

controversias sobre el significado y el alcance de las normas, esto es, sobre la interpretación de las leyes está (siempre ha estado) confinado, en el paradigma del estado de derecho, a jueces independientes, y no al propio legislador: a la jurisdicción, como digo, y no a la legislación⁹¹³.

Un sector muy representativo de la doctrina señala que la legitimación de los jueces para crear derecho se debe a diversos factores, entre los que destacan: **a)** su dependencia exclusiva de la ley; **b)** la responsabilidad que tienen los juzgadores para tutelar los valores democráticos aceptados en el sistema, y **c)** el apego al principio de racionalidad, toda vez que los jueces para legitimar su actuación en la creación del derecho deben motivar la incorporación de las nuevas normas al sistema. Isabel Trujillo, señala que la legitimación de los jueces en las circunstancias citadas, se justifica atendiendo a los siguientes argumentos:

De modo indirecto y a priori, la actividad jurisdiccional está legitimada democráticamente por su dependencia de las leyes y también en cuanto dirigida a la tutela de los mismos valores expresados por el principio democrático. Sin embargo, la legitimación de la actividad jurisdiccional está también integrada por otros criterios. En primer lugar, por las reglas que definen la posición de terceraía del juez respecto a las partes; en segundo lugar, por las características propias de la eventual creación de derecho por parte del juez y en la medida en que su actuación no significa un acto autónomo sino dependiente de un requerimiento externo, manifestado en el acto del juicio. Pero, sobre todo, la legitimación del juez debe buscarse en la motivación y en la argumentación de su decisión. La obligación de exponer las razones de su decisión es una de las mayores garantías de su imparcialidad. En efecto, “los pronunciamientos judiciales que crean mayor escándalo no son tanto los que parecen equivocados, sino aquellos que, cualquiera que sea su contenido, no han sido motivados”. En este sentido, el nivel de imparcialidad requerido al juez, también en los ordenamientos nacionales, por tanto en el derecho político, es superior y no inferior a la imparcialidad de los órganos políticos y se concreta en una mayor transparencia de las razones⁹¹⁴.

V.6.1. La discrecionalidad y el destierro de la idea del gobierno de los jueces

Cuando se estima que los jueces tienen flexibilidad o un margen muy amplio para resolver los conflictos que se someten a su conocimiento, se puede llegar a una idea errónea de la discrecionalidad que debe darse dentro de ciertos límites que no puede rebasar el juzgador, como lo hemos señalado con anterioridad, y lo resalta en forma brillante Ferrajoli en el parágrafo que a continuación se reproduce:

Al espacio propio de la jurisdicción y de la discrecionalidad judicial pertenecen, en cambio, solamente las controversias y decisiones interpretativas relativas al significado de las leyes que han de ser aplicadas, tanto las ordinarias como las constitucionales. Ello debería de ser suficiente para alejar el fantasma del supuesto, gobierno de los jueces, que obsesiona a una parte de la filosofía política y, sobre todo, de la clase política, en efecto, también el juicio de constitucionalidad

⁹¹³ Cfr. *Ibidem.*, p. 96.

⁹¹⁴ Isabel Trujillo, *Imparcialidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2007, pp. 371-372.

consiste, repito, en la aplicación de la ley, y por tanto en una actividad cognoscitiva, no diferente, en el plano epistemológico, de que realizan otros órganos jurisdiccionales. Consiste, precisamente, en la aplicación de las normas constitucionales a las leyes ordinarias, esto es, en la determinación, aunque sea opinable y discutible, de la invalidez constitucional de estas últimas. Por eso su fuente de legitimación no es la fuente político representativa propia de las instituciones de gobierno sino la sujeción a la ley⁹¹⁵.

Los jueces dentro del estrecho marco de competencia que tienen, para determinar el significado o conformidad de las leyes que ha de aplicar con el texto constitucional, respetan las normas preexistentes y se mantienen sin invadir los ámbitos de competencia del legislador, conjurándose la idea de un gobierno de los jueces y prevaleciendo la posibilidad de la división de poderes. Luigi Ferrajoli, señala que: “pensar que las controversias razonables sobre el significado de las normas que se aplican puedan o deban ser resueltas por una mayoría de legisladores antes que de jueces, y que la última palabra sobre ellas, corresponda a la comunidad política equivale a rechazar el principio de separación de poderes y a desentenderse de la diferencia entre legislación y jurisdicción, entre poder legislativo y poder judicial: uno legitimado por la representación, el otro, por la sujeción a la ley”⁹¹⁶. Todo estaría perdido, como escribió Montesquieu, si el poder judicial quedara unido al poder legislativo. La separación y la independencia de la función jurisdiccional respecto de las funciones legislativa y de gobierno garantiza, en efecto, su carácter tendencialmente cognoscitivo, en virtud del cual, una sentencia es válida y justa no porque sea querida y compartida por una mayoría política, sino porque fundada en una correcta comprobación de sus presupuestos de hecho y de derecho. Esta independencia de los jueces frente a los actores políticos en la determinación del objeto del juicio es, en efecto, la principal garantía de su imparcialidad: la cual, como escribe Andrés Ibáñez, recordando a Norberto Bobbio, tiene para la jurisdicción el mismo valor que la neutralidad valorativa tiene para la investigación científica.

El arbitrio judicial se modera con el principio de imparcialidad que debe imperar como un criterio interno en la decisión judicial. El principal modo de verificar la “legalidad” de la decisión tiene lugar mediante el control de la motivación, válido por la argumentación, siendo esta plenamente jurídica y dirigida a justificar una solución correcta. En ese sentido, hemos visto que la imparcialidad aparece como uno de los criterios de justicia activos en el contexto de la argumentación jurídica, pero aún no sabemos cómo actúa positivamente en cuanto regla del juicio y de la decisión. La verificación de la argumentación como venimos señalando, presenta una radical ambigüedad ya que es compatible tanto con la idea de que la decisión se toma por motivos extrajurídicos, de los cuales se busca *ex post* una justificación, como con la tesis de que la decisión se toma respetando criterios plenamente jurídicos⁹¹⁷.

⁹¹⁵ Luigi Ferrajoli, *Garantismo una discusión sobre derecho y democracia*, op.cit., pp. 96-97.

⁹¹⁶ *Ibidem.*, pp. 97-98.

⁹¹⁷ Cfr., Isabel Trujillo, *Imparcialidad*, op.cit., pp. 374-375.

Por otra parte, la motivación en el ámbito jurídico, y la argumentación en que ésta se sustancia, desempeña una función legitimadora de la posición institucional del juez, legitimación que se da sobre la base de las razones aducidas y que es susceptible de control interno y externo. No obstante, respecto a la administración pública, donde la discrecionalidad está presidida y reglada por el criterio del interés general, el arbitrio del juez no puede remitirse a criterios independientes, asentando así el carácter autorreferencial del juicio. Esto significa que la realización del juicio jurídico se establece sobre la base de la buena implementación de sus reglas. Entre ellas están las condiciones que configuran la posición del juez: la independencia respecto a los otros poderes, la tercería dentro del proceso, la ajenidad frente a las partes y frente al propio proceso y, sobre todo, el peso de las razones del juicio⁹¹⁸.

Desde el punto de vista de los criterios de legitimación, la imparcialidad propiamente jurídica combina el dato democrático con la legitimación con base en razones. Se hace así más difícil el peligro de la tiranía de las mayorías y se evita la famosa paradoja democrática. La justicia-imparcialidad ligada a la igualdad, tutelada por el criterio democrático, se conecta con la objetividad-imparcialidad de la justificación con base en razones⁹¹⁹.

V.6.2. La función judicial en el sistema de fuentes postulado por Josep Aguiló Regla.

Para Josep Aguiló Regla, la creación judicial de normas tiene que ver con el hecho de que el proceso de aplicación del derecho objetivo contribuye a la conformación del mismo. El problema para la teoría de las fuentes será explicar cómo se produce esa contribución. Frente al escepticismo que ve a las normas jurídicas como guías de conducta, de forma que las decisiones judiciales sólo resultan explicables en términos de actos de voluntad; existe otra posición teórica que elude la cuestión, misma que se identifica como deductivismo extremo. Su característica central sería la de considerar que el derecho objetivo es completo y cerrado, de forma que suministra todos los criterios necesarios para resolver todos los casos posibles. Para esta posición teórica aplicar, pues, el derecho es algo así como deducir; y, en consecuencia, del mismo modo que la conclusión no aporta nada a las premisas, la aplicación de normas no aporta nada al derecho objetivo⁹²⁰.

A Josep Aguiló se le ubica dentro de la corriente que postula el derecho como argumentación, el cual se crea mediante un proceso complejo que describe a la perfección, desde el ámbito judicial, en los párrafos siguientes:

⁹¹⁸ Cfr., *Ibidem.*, p. 375.

⁹¹⁹ Cfr., *Ibidem.*, pp. 386-387.

⁹²⁰ Josep Aguiló Regla, *Teoría general de las fuentes del derecho (y del orden jurídico)*, Editorial Ariel, S.A., Barcelona 2000, p. 103.

Las indeterminaciones del derecho llevan a los jueces a desplegar una intensa actividad argumentativa destinada a justificar los criterios que utilizan para resolverlas. Es obvio que pueden encontrarse con imprecisiones lingüísticas que les obliguen, por ejemplo, a formular y justificar enunciados interpretativos. También pueden toparse con imprecisiones sistemáticas a propósito de relaciones que distintas normas mantienen entre sí, por ejemplo, tal vez tengan que determinar si una norma ha sido tácitamente derogada por otra o no, o si dos normas deben ser tratadas como incompatibles o si deben ser integradas como complementarias, etc. En ocasiones tendrán que explicitar los principios implícitos que informan una determinada institución con el fin de dotarla de sentido y valor para resolver un caso. Otras veces deberán realizar ponderaciones entre distintos valores jurídicos en conflicto. Y otras, en fin, tendrán que emitir juicios de relevancia jurídica fundados en la idea de coherencia del derecho. Lo que trato de demostrar es que para aplicar el derecho los jueces tienen que resolver esos y otros muchos problemas. Ahora bien, lo relevante es que ello no pueden hacerlo simplemente decidiendo. En el estado de derecho deben justificar esas decisiones, mostrar las razones en que se fundan. En resumen, los jueces utilizan múltiples y variados criterios para llegar a formular (y justificar) la norma que les resuelva el caso. Esos criterios que utilizan para construir la norma del caso, junto con esta misma, son los candidatos para llegar a ser normas de origen judicial⁹²¹.

Las decisiones de los jueces tienen las características de ser universales o fundarse en criterios universales (principios o valores), pero sólo tendrán ese carácter universalizable ante casos similares que se resuelvan y hacia el futuro, con lo que se resuelve, en concepto de Josep Aguiló Regla, el aparente conflicto entre la emisión de una norma general y su aplicación retroactiva, haciendo explícito esta brillante aportación, en el párrafo que a continuación se transcribe:

1. En muchas ocasiones los jueces, de acuerdo con su función de hacer efectivo el derecho objetivo, tienen que realizar transformaciones de las propias normas del derecho objetivo (las que tienen el deber de aplicar) para poder resolver los casos que se les presentan. Ello supone tomar decisiones.
2. Los jueces deben justificar esas decisiones; deben hacer explícitas las decisiones que les lleven a tomarlas.
3. Para que una decisión se nos presente como justificada debe ser universalizable; esto es, debe fundarse en un criterio universal.
4. La universalidad tiene implicaciones hacia el futuro; supone el compromiso de tomar la misma decisión bajo las mismas circunstancias.
5. De lo anterior se sigue que las normas del derecho objetivo (las que el juez tiene el deber de aplicar) cambian una vez que el juez ha tenido que tomar decisiones para poder aplicarlas. La nueva norma (la que es un producto de las transformaciones realizadas) junto con los criterios utilizados para justificarla, se incorporan al conjunto de normas que el juez tiene el deber de aplicar, que no es otra cosa que el propio derecho objetivo.
6. Ello supone que para las autoridades jurisdiccionales la coherencia del derecho no se reduce exclusivamente a una cuestión de jerarquía normativa (como si parecía ocurrir con las autoridades políticas), sino que tiene también una dimensión de coherencia hacia el pasado y hacia el futuro. Ello se explica porque su función no es la de modificar el derecho, sino la de hacerlo efectivo, aplicable. Desarrollar esta función puede suponer, como se ha visto, la

⁹²¹ *Ibidem.*, pp. 108-109

introducción de nuevas normas, pero ello no significa que tengan atribuida la función de cambio o modificación del sistema jurídico⁹²².

V.6.3. La función judicial como equilibradora de las minorías frente a la posición mayoritaria en la sociedad

Existe una nueva corriente que le asigna a la función judicial un carácter garantista a favor de las minorías respecto a la voluntad mayoritaria que se imponía sin mayor obstáculo en la democracia representativa de corte clásico. Esa corriente, supone la existencia de un cambio de paradigma en el estado constitucional contemporáneo, donde resulta necesario que la decisión de la mayoría, además de ser aceptada por el sector más amplio de la sociedad se justifique racionalmente. Esto justifica, entre otros aspectos, los límites que tiene el legislador para sujetar el contenido de las leyes a los derechos fundamentales o los principios jurídicos vigentes en el sistema.

Luigi Ferrajoli, señala contundente que el principio de mayoría, no solo resulta extraño, sino que está en contradicción con el fundamento específico de la legitimación del poder judicial. Ninguna mayoría puede hacer verdadero lo que es falso o falso lo que es verdadero, ni, por tanto, legitimar con su consenso una condena infundada por haber sido decidida sin pruebas por eso me parecen inaceptables y peligrosas para las garantías del justo proceso y, sobre todo, del proceso penal las doctrinas consensualistas y discursivas de la verdad que, nacidas en el contexto de disciplinas muy diferentes, como la filosofía de las ciencias naturales (Kuhn), o la filosofía moral o política (Habermas), algunos penalistas y procesalistas querrían importar ahora en el proceso penal, quizá para justificación de esas instituciones aberrantes que son las negociaciones sobre la pena. En efecto, ningún consenso, ni el de la mayoría, ni el del imputado puede valer como criterio de formación de la prueba. Las garantías de los derechos no son derogables ni disponibles. Aquí, en el proceso penal, no valen otros criterios que los ofrecidos por la lógica de la inducción: la pluralidad o no de las pruebas o confirmaciones, la ausencia o presencia de contrapruebas, la refutación o no de las hipótesis alternativas a las de la acusación⁹²³.

Roberto Gargarella en Latinoamérica es quien ha expuesto con mayor claridad e insistencia ese papel “equilibrador” que debe asumir el juez, para hacer prevalecer el derecho de las minorías frente a la avasalladora e irracional postura que en ocasiones asumen las mayorías y, dicho autor, llega al extremo de señalar que si el juez en su función se somete a la voluntad mayoritaria, sin cuestionar la validez de esa determinación por el simple hecho de haberse tomado por el sector más amplio de la sociedad, existe una subordinación a esa “voluntad mayoritaria” que riñe con la independencia que debe caracterizar al juez.

⁹²² *Ibidem.*, pp. 111-112

⁹²³ Luigi Ferrajoli, *Derecho y garantías (La ley del más débil)*, 5ª edición, traducción e introducción de Perfecto Andrés Ibáñez, editorial Trotta, España, 2006, pp. 27-28.

En otros casos, cuando se habla de los riesgos de un poder judicial dependiente, se quiere hacer referencia al peligro de contar con una justicia subordinada a la “voluntad de las mayorías”. Dado que *una de las principales funciones de la magistratura debe ser la de proteger a las minorías frente a los eventuales desbordamientos o “apasionamientos” mayoritarios*, se afirma, debe garantizarse del modo más efectivo posible una suficiente separación entre la ciudadanía y la justicia. Esta era, sin ninguna duda, la principal preocupación de los “padres fundadores” de la democracia norteamericana cuando aludían a la necesidad de contar con un poder judicial independiente⁹²⁴.

El problema de los jueces que asumen conscientemente una posición contramayoritaria por sistema es gravísima, toda vez con la bandera de no sujetarse a la “voluntad mayoritaria” por sistema, incurrir en una protección de sectores reducidos de la sociedad o elites políticas que reivindicar posiciones claramente políticas o ideológicas. Desafortunadamente no ha llamado la atención de la doctrina la dificultad que implica la posición contramayoritaria de los tribunales, pues aún en ese esquema continúan planteándose los mismos problemas de la falta de independencia de los jueces frente a los demás poderes del Estado y una vez resuelto ese tema denominado de dependencia “externa” de los jueces deben quedar disipadas todas las demás preocupaciones de la esfera de la justicia. Pero, eso no es así pues en la concepción contramayoritaria de los jueces, existen otros problemas tan graves como el de una posible transición del centro de dependencia de los jueces de las mayorías para gravitar en el de grupos reducidos cuyo interés primordial es el propio en demerito del social.

Las dificultades de un poder judicial “contramayoritario” son, al menos, tan graves como la dependencia endémica de otros poderes del Estado. En este sentido, por ejemplo, el tribunal que durante años frenó una propuesta económica como la del New Deal (que tanto el presidente Roosevelt como buena parte de la sociedad avalaban) no era un tribunal que careciera de independencia, sino todo lo contrario. Pero, en segundo lugar, la “independencia” que normalmente se aconseja no solo es descriptivamente imposible, sino, lo que es más importante, valorativamente indeseable. La posibilidad de la “independencia” de los jueces, descriptivamente, y según hemos visto, reconoce límites muy claros, pero en el sistema contramayoritario serían las posiciones ideológicas y políticas del juez⁹²⁵.

Christian Courtis señala la importancia de la función de control de los poderes y destaca como de esa noción emana la vocación de un reaseguro contramayoritario que solo puede estar asignado al poder judicial. Con relación a éste tema expresa el citado autor:

La justificación de la división de poderes en la teoría de la democracia republicana no sólo se ocupa de los canales de representación de la ciudadanía, sino que, en forma paralela, pone énfasis en la función de control de los poderes. En la noción de control de los poderes reside la vocación de un reaseguro contramayoritario: algunos valores, intereses o derechos deben ser preservados aun contra las mayorías. La narración puede variar, dependiendo de cómo se definan esos valores,

⁹²⁴ Roberto Gargarella, *La justicia frente al gobierno (Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial)*, Editorial Ariel, S.A., España, 1996, p. 231

⁹²⁵ *Cfr. Ibídem.* p. 236.

intereses o derechos: si solo en términos individuales o también en términos grupales, o bien si solo en términos de preservación de ciertas libertades, o también en términos de garantía de ciertos estándares mínimos de calidad de vida. Pero en todo caso, la voluntad o el criterio de la mayoría tienen algunos límites, cuyo mantenimiento no es posible confiar a aquel de quien se sospecha. Esto significa que la voluntad mayoritaria no siempre constituye el último criterio de la democracia republicana.

Uno de los papeles del control judicial, y probablemente una de las razones de su origen no electoral, es el de servir de reaseguro para evitar esas dos formas de opresión: la del sistema político, investido de poder por las mayorías, contra las propias mayorías, y la de la alienación de las mayorías y el sistema político contra individuos y minorías, o al menos contra ciertos intereses no sacrificables de individuos y minorías⁹²⁶.

Sin embargo, la función de reaseguro contramayoritario de ninguna manera le otorga preponderancia al poder judicial con respecto a los otros poderes del Estado, toda vez que, una buena interpretación de la teoría de los controles (*checks and balance*), nos remite a las facultades que tienen los poderes legislativo y ejecutivo, relacionadas con la función judicial, para evitar una concentración excesiva del poder. Christian Courtis, manifiesta que es lícito preguntarse cuáles son las garantías de quien deba controlar los desbordes de las mayorías y del sistema político no constituya a su vez otra fuente de opresión. La apuesta del sistema de pesos y contrapesos es la de diluir las posibilidades de opresión a través de controles cruzados, de modo que ningún jugador domine completamente el juego. Como he dicho antes, una posible garantía yace en la falta de poder propio del poder judicial, o mejor dicho, su dependencia de los demás poderes para hacer cumplir sus decisiones. Otra fuente de control es de orden procedimental: la limitación de su poder de decisión a casos judiciales, y la fijación de su agenda de decisión por iniciativa no propia, sino de los litigantes. Las mayorías y el sistema político también tienen sus propios reaseguros: la participación en la designación y la posibilidad de remoción de los jueces, las posibilidades de ampliar, reducir o modificar competencias por vía legislativa, el control final del presupuesto, etc⁹²⁷.

Para la teoría del garantismo propuesta por Luigi Ferrajoli, la posición contramayoritaria del derecho y de los jueces, tiene su origen en la nueva concepción del derecho que surge a partir de la segunda posguerra del siglo XX. En esa época histórica, Ferrajoli, ubica una transformación radical en el paradigma del derecho moderno: una especie de segunda revolución que cambia a un mismo tiempo la naturaleza del derecho, la naturaleza de la política y la naturaleza de la democracia. En el campo de la teoría del derecho esta mutación puede ser descrita por medio de la tesis de la subordinación de la propia ley al derecho y por la consiguiente distinción entre vigencia (o existencia) y la validez de las normas. La primera revolución en la historia de la modernidad jurídica, aquella que tuvo lugar con la aparición del estado moderno, se expresaba

⁹²⁶ Christian Courtis, *Reyes desnudos. Algunos ejes de caracterización de la actividad política de los tribunales*, en *Jueces y Derecho (problemas contemporáneos)*, compiladores Miguel Carbonell, Héctor Fix Fierro y Rodolfo Vázquez, Editorial Porrúa, S.A. y UNAM, México, 2004, p. 415.

⁹²⁷ Cfr. *Ibidem.*, pp. 415-416.

por medio de la afirmación del principio de legalidad y, con él, la omnipotencia del legislador. Derivaba una identificación entre la validez de las leyes, en oposición a las viejas concepciones iusnaturalistas, con su positividad, es decir con su producción según las formas previstas por el ordenamiento. *Auctoritas non veritas facit legem*, había declarado Hobbes invirtiendo la máxima iusnaturalista *veritas non auctoritas facit legem*: derecho no es aquello que es considerado (en cada circunstancia particular) como ontológicamente verdadero o justo, en todos los posibles sentidos de estas expresiones, sino aquello que es considerado como tal por la ley. El principio de la omnipotencia del legislador se traducía, en otro ámbito, en la idea de la omnipotencia de la política, es decir, de la primacía de la política sobre el derecho, siendo la legislación competencia exclusiva de la política, y, correlativamente, una vez que el legislador llega a democratizarse en las formas de la democracia parlamentaria, en una concepción plenamente política y formal de la democracia, identificada con la voluntad de la mayoría⁹²⁸.

V.7. La función judicial como acción política

Existe una corriente en la doctrina jurídica para la cual resulta una falacia que el juez en todas las épocas y lugares extrae sus decisiones de normas preconstituidas, pues la historia registra casos donde los juzgadores abiertamente emiten sus determinaciones de sus sentimientos o posiciones subjetivas, es decir, de su sentimiento de hombre político que vive en sociedad y que participa en la dinámica de aspiraciones económicas y morales, de apetitos y repugnancias, y hasta de “mitos”, y de todo aquello que puede denominarse, de manera comprensiva, corriente “política” de su tiempo. Piero Calamandrei reconoce que esa tendencia pragmática del juzgador para decidir con criterios políticos, aún con los resultados perniciosos que ello implica, por desgracia se verifica en la realidad, y narra el maestro florentino ese acontecimiento de manera muy ilustrativa en los términos siguientes:

La transformación de la política en derecho está realizada de vez en cuando por el juez para el caso particular, como *lex specialis*, y no anticipadamente por el legislador, constituyendo lo que la teoría ha denominado la creación judicial del derecho, el “derecho libre”. Aquí verdaderamente *sententia*, como lo indica la etimología, deriva de *sentimiento*; la sentencia no es obra del intelecto y de la ciencia, consiste en conocer y declarar algo que ya existe, sino en la creación práctica, voluntad alimentada por la experiencia social, que impulsa al juzgador a la búsqueda de determinada utilidad política que de satisfacción a la experiencia. Incluso cuando el juez busca la solución del caso particular guiándose por ciertas premisas de orden general, que siente como adquisiciones preexistentes de la sociedad a que pertenece (la llamada *equidad social*), las encuentra en su interior, registradas en su conciencia. Esta no deja de ser una justicia aleatoria. Falta no solo la certeza sino también la probabilidad del derecho; no existe garantía de un tratamiento igual de los casos similares, porque cada caso es considerado como un *unicum*, que no puede tener similares, y, por tanto, solamente *a posteriori*, después de la sentencia, se conocen los derechos y los deberes

⁹²⁸ Luigi Ferrajoli, *Jueces y Política*, en La función judicial, David Cienfuegos Salgado (coordinador), Editorial Porrúa, México, 2008, p. 73.

de cada uno, así como lo que puede considerarse como lícito o ilícito. La persona se encuentra a merced del juez. Este es el semblante sombrío de la justicia revolucionaria de los períodos del terror, en la que los tribunales de partido, respecto de los cuales habría que preguntarse si son órganos de justicia o instrumentos sanguinarios de la guerra civil⁹²⁹.

Calamandrei se opone a ese sistema de politización burda de la justicia y asume una posición más moderada proveniente de los sistemas constitucionales fundados en la separación de poderes, donde se otorga preferencia al sistema estatal y racionalizado de la *creación legislativa* del derecho, que pretende realizar de manera absoluta la separación entre justicia y política, argumentado su posición de la siguiente manera:

En este sistema de creación legislativa, o en el de “legalidad”, entre la política y el juez está de por medio la ley. También en este caso el derecho es un producto depurado y, por así decirlo, cristalizado, de la política, pero este proceso se desarrolla en dos tiempos: la primera fase es legislativa, y posteriormente viene la judicial⁹³⁰.

Sin embargo, Calamandrei rechaza que la función del juez sea una simple actividad de silogismo, ya que ello significa empobrecer tan noble labor, disecándola, haciéndola estéril. La justicia es algo mejor: es la creación que emana de una conciencia viva, sensible, vigilante, humana. Es precisamente este calor vital, en sentido de continua conquista, de vigilante responsabilidad que es necesario apreciar e incrementar en un juez, y advierte:

El peligro mayor que amenaza a los jueces en una democracia, y en general a todos los funcionarios públicos, es el peligro del hábito, de la indiferencia burocrática, de la irresponsabilidad anónima. Para el burócrata los hombres dejan de ser personas vivas y se transforman en números, cédulas y fascículos: en un “expediente”, como se dice en el lenguaje de las oficinas, esto es una carpeta bajo cuya cubierta están agrupados numerosos folios protocolizados, y en medio de ellos un hombre disecado. Para el burócrata los afanes del hombre vivo que está en espera no significan nada; ve aquel enorme cúmulo de papeles sobre su escritorio y solo trata de encontrar un medio de hacerlo pasar al escritorio de otro burócrata, su vecino de oficina, y descargar en él el fastidio de aquel engorro⁹³¹.

Luigi Ferrajoli sostiene que la aparición de las constituciones rígidas supone la culminación del estado de derecho, es decir el sometimiento a la ley de todos los poderes incluido el legislativo que queda subordinado también al derecho y, concretamente, a la constitución, no solo en cuanto a las formas y procedimientos de formación de las leyes sino ahora ya también en cuanto a sus contenidos.

⁹²⁹ Piero Calamandrei, *Proceso y democracia*, traducción de Héctor Fix Zamudio, Ediciones Jurídicas Europa - América, Argentina, 1960, pp. 67-68.

⁹³⁰ *Ibidem.*, p. 69

⁹³¹ *Ibidem.*, pp. 80-81

En el estado constitucional de derecho, por consiguiente, el legislador no es omnipotente, en el sentido de que las leyes que promulga no son validas por estar vigentes, es decir, por haber sido producidas en las formas establecidas por las normas sobre su producción, sino que lo son si además resultan coherentes con los principios constitucionales. Y tampoco será omnipotente ya la política, cuya relación con el derecho queda invertida: la política y la legislación, que proviene de ella, quedan subordinadas al derecho. De manera que ya no es el derecho el que debe ser entendido como un instrumento en manos de la política, sino que, al contrario, es la política la que debe ser interpretada como instrumento para la realización del derecho y, en particular, de los principios y derechos fundamentales reflejados en ese proyecto a la vez jurídico y político que es la constitución⁹³².

Siguiendo los lineamientos centrales de la teoría propuesta por Kelsen, Ulises Schmill señala como una función esencial del juez la de controlar la regularidad constitucional, o la regularidad legal o reglamentaria, según sea el grado de individualización del acto jurídico, pero partiendo del supuesto de que el propio sistema jurídico establece los procedimientos de su autogeneración, a través de una jerarquización normativa, donde la constitución es la que establece las pautas para individualizar las normas de menor jerarquía. Esa función judicial de control sobre la regularidad de la autogeneración del derecho consistente en verificar que el grado de individualización de las normas jurídicas coincida con el contenido y procedimientos de creación establecidos por la norma superior, resulta ser una actividad creativa del juzgador. De manera muy precisa y clara, sobre este aspecto sostiene el expresidente de la Suprema Corte de Justicia de México, lo siguiente:

Puesto que el derecho es un orden positivo de normas y contiene normas que regulan la creación de otras normas, es decir, es un orden que regula su propia creación y aplicación, las normas superiores llevan a cabo dos funciones importantes: por una parte, la de establecer los contenidos que se consideran jurídicos y, por otra parte, la de servir de criterios para el control de la regularidad que se lleva a efecto en la individualización de las normas superiores. El contraste conceptual entre el contenido de las normas inferiores con respecto a las superiores es lo que permite decidir si la creación de las normas inferiores es regular en relación con las normas superiores, que son determinantes, en cuanto al fondo y a la forma, para establecer su regularidad. La determinación de que una norma o acto es irregular condiciona que se decida su derrotabilidad, es decir, su anulación. El contraste de la norma inferior puede referirse a la norma suprema positiva del orden jurídico, es decir, la constitución y, entonces, puede decirse que se está frente al control de la regularidad constitucional; si la referencia se encuentra en las normas inmediatamente inferiores a la constitución, como son las leyes, tendríamos que afirmar que se trata del control de la legalidad. Y así sucesivamente⁹³³.

Dentro de esa concepción, la función esencial de los jueces consiste en establecer la regularidad de la conducta tanto de los órganos del Estado como de los particulares; dado que la

⁹³² Luigi Ferrajoli, *Jueces y política*, en *La función judicial*, Editorial Porrúa, S.A., México, 2008, pp. 73-74.

⁹³³ Ulises Schmill, *Actividad jurisdiccional y política*, en *Jueces y Política*, coordinadores Fernando Ojesto, Jesús Orozco Henríquez y Rodolfo Vázquez, Editorial Porrúa, S.A., México, 2005, p. 19

litis es la presentación judicial de un conflicto de interpretaciones en cuanto a la regularidad de un acto o una norma. Esta función del establecimiento de la regularidad de la conducta de los sujetos jurídicos que le corresponde de manera esencial a los jueces, nos arroja la conclusión de que éstos tienen por misión la protección de los derechos fundamentales⁹³⁴.

Según el ministro en retiro y catedrático del Instituto Tecnológico Autónomo de México, lo anterior permite afirmar que los jueces, por su función esencial, con base en el principio de complementariedad, *participan en la creación, conservación, distribución o extinción de facultades jurídicas, lo que significa del dominio que unos hombres ejercen sobre otros*. Y esta es una función esencialmente política, y para justificar esa conclusión abunda con los ejemplos siguientes:

Quando los órganos del Poder Judicial de la Federación otorgan un amparo contra leyes o reglamentos, resuelven una controversia constitucional o dictan sentencia anulatoria en el procedimiento instaurado por una acción de inconstitucionalidad, están restringiendo o distribuyendo el poder entre los diversos titulares de los poderes públicos. Y esto es claramente una actividad política, por ser una actividad jurídica relacionada con el ejercicio de las facultades de los órganos del Estado, debido a que el poder o dominio de un órgano del Estado se encuentra en el ejercicio de sus facultades (...) Los llamados derechos fundamentales o garantías individuales y sociales constituyen de manera esencial los contenidos de las normas constitucionales que determinan los contenidos necesarios, excluidos o potestativos de las normas de rango inferior a la constitución. Son, por lo tanto, las normas que restringen de manera positiva o negativa, los contenidos de las normas inferiores y esto significa que son limitaciones procesales o sustantivas al ejercicio del poder por parte de los órganos del Estado, es decir, de los sujetos dominantes. Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación controlan la regularidad de los actos de los órganos del Estado lo que hacen es controlar el ejercicio de la actividad política. Y este control jurídico es esencialmente político⁹³⁵.

Algo tan evidente, pero que en ocasiones olvidamos, quizá por la seducción que nos produce la falsa existencia de una neutralidad de los jueces, es el aspecto relativo a que estos servidores forman parte de una organización pública, de ahí que su acción principal tienda a justificar el *status quo*, y sea a la vista de todos un poderoso instrumento del grupo que está en el poder para lograr la gobernabilidad o estabilidad social. Partiendo de esa premisa, Roberto Gargarella, comparte en esencia el punto de vista planteado por Ulises Schmill, en el sentido de que la actuación judicial es eminentemente política, pero resaltando otros matices respecto a diversos escenarios que pueden presentarse de esa espinosa, pero estrecha, relación entre la justicia y la política:

La situación a la que nos enfrentamos, en definitiva, parece ser la siguiente: el poder judicial tiende a apoyar las decisiones de los órganos políticos, conservando su principal arma, la capacidad de decidir la "última palabra" en cuestiones constitucionales, más allá de cuál sea la posición de los ciudadanos al respecto. Este escenario (que suma los defectos propios de la dependencia judicial y

⁹³⁴ *Ibidem*, pp. 19-20.

⁹³⁵ *Ibid.*, p. 20.

los de su carácter “contramayoritario”) tiene, casi ineludiblemente, consecuencias gravísimas. Por un lado, cuando existen coincidencias entre la voluntad de los órganos políticos, la del poder judicial (dependiente de aquellos) y también (aunque esto sea menos habitual) la de las mayorías, la situación se vuelve dramática para las minorías. Ello, debido a que éstas quedan en total desprotección, pudiendo ser directamente “arrasadas” por la coalición dominante. Por otro lado (la situación que a mi criterio es la más común), cuando la voluntad de los órganos políticos coincide (como en el caso anterior) con la de la justicia, pero no con las de las mayorías, la situación se torna dramática para el mismo sistema democrático. Ello, debido a que dicho sistema aparece “vaciado” de contenido: los órganos políticos actúan en beneficio de sus propios intereses (y no en beneficio de los intereses generales), y el poder judicial les trasfiere su principal arma, que es la capacidad para laudar, con carácter definitivo, toda decisión constitucional (cualquiera que sea quien se le oponga). Una situación de este tipo, por ejemplo, podría darse cuando el gobierno de turno aplica de modo inconsulto (o en contradicción con sus promesas electorales) una política X, que las mayorías rechazan, y sus víctimas reciben persistentes negativas de la justicia cada vez que reclaman los derechos que (a su entender) les corresponden⁹³⁶.

Según esta orientación los jueces no pueden adquirir jamás su independencia, considerando que están sujetos a la política desplegada por el Estado en una época y lugar determinados, o bien a las propias orientaciones ideológicas de los jueces formados con perfiles muy específicos por el propio sistema, para su funcionamiento.

Los jueces deben cumplir con la responsabilidad de tomar una decisión final respecto a la actuación de los órganos estatales o de los particulares, y aún considerándose una actuación política o con matices políticos, resulta una función trascendente para la preservación del sistema. Pero es ahí donde según Ulises Schmill, reside el dilema del juzgador, en los términos siguientes:

En esto estriba la grandeza y la miseria de la actividad del juzgador: participa en el proceso político, armado de las interpretaciones de las normas superiores del orden jurídico, que son las que dan legitimidad a su actuación. Esta participación en el terreno de la política es inescapable en los procesos jurisdiccionales, pues en ellos se crea el poder o dominio, se le atribuye, se le restringe o se le amplía, o incluso, se le anula y, en consecuencia, puede estar cargada de consecuencias trágicas, como lo ha observado muy acertadamente Max Weber. El juez puede convertirse en el objeto de los ataques más feroces por aquellos que han visto mutiladas sus facultades jurídicas lo que significa, por aquellos que han visto que su poder o dominio ha sido disminuido o anulado por la actividad del juzgador. Weber ha afirmado de manera certera y expresiva: *“También los cristianos primitivos sabían muy exactamente que el mundo está regido por los demonios y que quien se mete en política, es decir, quien accede a utilizar como medios el poder y la violencia, ha sellado un pacto con el diablo, de tal modo que ya no es cierto que en su actividad lo bueno solo produzca el bien y lo malo el mal, sino que frecuentemente sucede lo contrario. Quien no ve esto es un niño, políticamente hablando”*⁹³⁷.

⁹³⁶ Roberto Gargarella, La justicia frente al gobierno (Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial), op.cit., pp. 234-235.

⁹³⁷ Ulises Schmill, *Actividad jurisdiccional y política*, en Jueces y Política, op.cit. pp. 20-21.

Estas reflexiones del ministro en retiro y catedrático del ITAM, nos recuerda incluso la sujeción del juzgador a la doble moral inherente al político, considerando que, no obstante que su actividad es de naturaleza política, debe negar ese hecho o hacerse el disimulado para evitar el pacto expreso con el diablo y conservar la esperanza de que buscará actuar en forma imparcial y actualizando la justicia, en todos y cada uno de los casos sometidos a su consideración. Es mejor que siga pensando así para evitar actuaciones pragmáticas o maquiavélicas del juzgador, al verse investido de ese gran poder de juzgar la actuación pública o privada de sus semejantes.

Para el maestro Ulises Schmill estas dramáticas conclusiones a veces tienen una escapatoria relativa y ocasional: atenerse únicamente a la legitimidad que sustenta al juzgador, es decir, realizar la aplicación honesta, decidida y razonada de las normas constitucionales y legales. Sin embargo, no puede excluirse el choque frontal, a veces trágico, con los poderes del Estado, cuando están en juego los más importantes intereses relacionados con el poder⁹³⁸.

La preocupación de la dependencia del poder judicial ha cedido el espacio a la preocupación por la dependencia del poder político de las decisiones judiciales. Estos temas se han etiquetado como *judicialización de la política y politización de la justicia*.

La politización de la justicia no tiene un significado unívoco, Karina Ansolabehere señala que ese concepto hace referencia a tres tipos de funciones que cumple el poder judicial: a) la de guardián de la Constitución frente a las decisiones políticas, b) la de árbitro en conflictos en torno a los alcances y límites del poder político y c) la de fiscalización de la tarea de los políticos. La referida autora describe cada una de esas funciones, de la forma siguiente:

En relación con la función de guardián, la politización de la justicia remite al aumento de las atribuciones de los poderes judiciales en materia de control de constitucionalidad. Los poderes judiciales aumentan su capacidad de dejar sin efecto decisiones del parlamento y/o del poder ejecutivo. En relación con las funciones de árbitro, la politización remite al aumento de las cuestiones políticas y sociales sobre las que el poder judicial puede decidir. Los poderes judiciales reducen la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables, y amplían el temario de las cuestiones sobre las que pueden intervenir en conflictos entre poderes y en conflictos entre poder político y ciudadanía. Finalmente con relación a la función de fiscalización se hace referencia a que cada vez en mayor medida el poder judicial juzga el desempeño de los funcionarios públicos⁹³⁹.

Al margen de la expansión que en las materias señaladas tengan los órganos judiciales, existe otro factor para determinar la politización de la justicia y es la postura que adopta en forma expresa el propio poder judicial en asuntos de naturaleza eminentemente políticos, o bien respecto de los alcances del derecho frente a los aspectos de la política. Existen Tribunales que

⁹³⁸ Cfr. *Ibíd.*, p. 21

⁹³⁹ Karina Ansolabehere, *Jueces, Política y Derecho (alcances de la politización de la justicia en Argentina y México)*, en *Jueces y Política*, coordinadores Fernando Ojesto, Jesús Orozco Henríquez y Rodolfo Vázquez, Editorial Porrúa, S.A., México, 2005, pp. 122-123.

adoptan la postura prudente refractarias a convertirse en árbitros⁹⁴⁰, y a los cuales la intromisión de asuntos políticos en la justicia les incomoda y procuran mantener el espacio de lo jurídico incontaminado de las cuestiones políticas; pero, a la vez, define claramente cuando el poder político no puede traspasar las fronteras de la “independencia judicial” entendida como sinónimo de: intangibilidad de las remuneraciones e inamovilidad en el cargo. Por el contrario, existen tribunales como la Suprema Corte de Justicia mexicana que actúan abiertamente como árbitros asumidos en la resolución de conflictos políticos y en el establecimiento de límites a la política. A la Suprema Corte no le preocupan los límites de su función, no le incomoda la “politización de la justicia” y los límites entre lo jurídico y lo político no constituyen un problema. Con una tradición de dependencia del poder político en la que ha jugado el papel de legitimadora del sistema presidencialista de partido hegemónico o más recientemente gobernante. Esa aceptación de la Corte mexicana no representa un funcionamiento adecuado del poder judicial, sino una estrategia: “mirar sin que me miren”, lo que le ubica como un poder judicial máximo⁹⁴¹.

La postura de los tribunales con el tema de la “politización de la justicia” está vinculada con las características de la relación entre la Corte Suprema y las otras instancias del poder judicial (a las que indebidamente en algunos países, como el nuestro, se les considera inferiores). De esa manera la Corte argentina que guarda una distancia prudente con los asuntos políticos tiene una organización horizontal y opera con las instancias inferiores como *primus inter pares*. La superioridad de la Corte resulta relativa, considerando que los miembros de las otras instancias gozan de un importante margen de libertad en el ejercicio de su función. Los jueces no son ni han sido designados por la Corte, están facultados para realizar control de constitucionalidad, la jurisprudencia no les es obligatoria y cuentan con una organización gremial importante.

Mientras que la relación de la Suprema Corte de Justicia de nuestro país es de tipo vertical, porque esa instancia opera como tutora de las instancias “inferiores” del poder judicial: hasta 1994, con la creación del Consejo de la Judicatura, ha nombrado a los jueces y magistrados, el control de constitucionalidad es concentrado, la jurisprudencia es obligatoria, y la organización profesional del poder judicial es incipiente. Karina Ansolabehere⁹⁴² resume la diferencia entre un tribunal prudente (Corte argentina) y uno que se asume como árbitro en asuntos políticos (Suprema Corte mexicana), en el siguiente cuadro comparativo:

Características de los poderes judiciales

	Argentina	México
Control de constitucionalidad	Difuso	Concentrado

⁹⁴⁰ Dentro de estos tribunales se encuentra en Latinoamérica la Suprema Corte de Argentina que ha tratado de permanecer ajena o al margen de asuntos de naturaleza política, sobre este particular cfr. *Ibíd.*, p. 128.

⁹⁴¹ Cfr. *Ibíd.*, p. 132.

⁹⁴² *Ibíd.*, p. 137.

Jurisprudencia	No obligatoria	Obligatoria
Designación de los jueces	Hasta 1994 Senado de la República por propuesta del Presidente. Después Consejo de la Judicatura	Hasta 1994 Ministros de la Corte. Después Consejo de la Judicatura, en el cual luego de la reforma de 1999, la Suprema Corte tiene la mayoría de los votos.
Organización interna y externa	Antigua e importante. Asociación de magistrados y funcionarios de la República argentina “nuclear” al 90% de los funcionarios de la justicia	Nueva y dependiente

Finalmente cabe mencionar que la única diferencia que se advertía entre los actos jurisdiccionales y los de naturaleza política, es el relativo a que las autoridades judiciales requerían de la intervención de una parte o sujeto legitimado para desplegar su función, mientras que las autoridades legislativas y ejecutivas para la emisión de sus actos, pueden actuar de oficio y justificando su actuar en principios de oportunidad y necesidad. Sin embargo, como analizaremos en el siguiente apartado, esa línea divisoria es cada vez más tenue, considerando que existen algunos casos en que los tribunales de oficio atraen casos para su conocimiento, e incluso, inician procedimientos cuando existe una evidente violación al texto fundamental, argumentando “arbitrariedad” o “gravedad institucional”.

Sobre este particular existen varios casos paradigmáticos donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México, a petición de su presidente, y ante un evidente conflicto de intereses, inicia de oficio procedimientos innominados “especiales”, dentro de los cuales podemos señalar los siguientes asuntos: el procedimiento especial donde se resolvió sobre la obligatoriedad que tenía el Instituto de Concursos Mercantiles para presentar información a la Auditoría Superior de la Federación⁹⁴³, y el más reciente donde la Suprema Corte determinará, a petición de su presidente, en procedimiento especial, si el Poder Judicial es sujeto del impuesto local sobre nómina⁹⁴⁴.

V.8. El garantismo y el conjuro del fantasma del gobierno de los jueces

⁹⁴³

⁹⁴⁴ Controversia prevista en la fracción XX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación número 1/2007, promovida por el ministro Mariano Azuela Guitrón, entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal y Pleno de éste último órgano colegiado por conducto del Secretario Técnico de su Comisión de Administración, otorgándose el carácter de terceros interesados a las Entidades federativas, a las cuales se le dio vista por la posible afectación de la resolución que se emita.

La divergencia de posiciones respecto a la actividad de los jueces en materia política genera una crisis de credibilidad del sistema y un desajuste del principio de “seguridad jurídica”, aportación importantísima del estado de derecho preconizado por el Estado moderno, pero que indudablemente debe prevalecer en el Estado constitucional democrático para generar condiciones de legitimación de la actuación de todo tipo de autoridades, mediante la sujeción de su actuación a un sistema de normas y, no dar marcha atrás, bajo ninguna circunstancia, para que regrese el gobierno de los hombres, donde la experiencia histórica nos muestra que aún la personas más ecuanímes y prudentes, abusan del poder y exteriorizan muy rápido las características bestiales del ser humano. Esa naturaleza primitiva del hombre, desafortunadamente trasciende el ámbito de la actividad política pura y se expresa también en cualquier ámbito donde existe la manifestación de un poder real, donde un hombre puede inducir u ordenar a otro para que realice una conducta, por ello también los ministros de los cultos y los jueces son proclives a la referida debilidad.

Para superar esa crisis del sistema jurídico, la teoría que, desde nuestro punto de vista, propone el modelo teórico adecuado es la que postula Ferrajoli, denominada garantista, mediante la se enfatiza la sujeción tanto de las autoridades políticas, como de los jueces, al contenido de los derechos fundamentales reconocidos en el sistema jurídico. Así, los derechos fundamentales serían el límite para la actuación “discrecional” del legislador o de la política, pero también para la actividad judicial que en ese contexto sería una función garantizadora de la prevalencia de los derechos. Con esto se terminaría felizmente la pugna o las posturas irreconciliables, provocadas respecto a si los jueces deben o no actuar en el ámbito de la política, o si le resulta válido utilizar la “discrecionalidad” para decidir. Desde esa perspectiva, estaría vedado tanto para el juez como al político en su actuación utilizar su criterio discrecional, sentido de oportunidad o postulados subjetivos para generar el bien común, pues deben ajustar siempre y sin excepción su actividad al contenido de los derechos fundamentales.

Partiendo de ese supuesto que sustenta el régimen constitucional democrático de derecho, el maestro italiano no deja de reconocer el crecimiento de las facultades de los jueces en materia de control de las funciones de los demás órganos del Estado, a efecto de verificar que éstos ajusten su actuación al contenido de la norma constitucional o respeten el contenido de los derechos fundamentales, pero sobre todo justifica esa ampliación de atribuciones judiciales por efecto del procedimiento de juridificación de las actividades políticas o discrecionales de los gobernantes.

Describe Ferrajoli que la relación entre derecho y poder se presta a dos interpretaciones diferentes. Puede ser entendido como una relación biunívoca, como la que existe entre las dos caras de una misma moneda: el poder es el presupuesto del derecho y el derecho es el fundamento del poder, en el sentido de que no existe ningún derecho sin un poder que sea capaz de hacerlo respetar, y no hay poder, al menos en los ordenamientos modernos, que no encuentre su fundamento en el derecho. Pero esa misma relación puede ser interpretada en un estado completamente diferente: como relación no ya de implicación recíproca, sino de recíproca

oposición. Es éste el sentido que me parece más significativo, al menos desde la perspectiva de la relación entre jurisdicción y política en el estado de derecho. El poder, todos los poderes, incluso el de los jueces, tiende a formularse siempre en formas absolutas, y el derecho, a su vez, por lo menos en la edad moderna, se configura como una técnica de ordenación y, por tanto, de limitación y minimización del poder⁹⁴⁵.

Para el creador del garantismo, toda la historia del derecho puede ser leída como la historia de una lenta, difícil y controvertida obra de minimización del poder, de una progresiva sustitución del gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes: que es “el gobierno de la razón”. Es el paso del derecho premoderno al derecho moderno cuando el gobierno de las leyes se afianza bajo la forma del principio de legalidad, como fuente de legitimación del poder. Esta forma se ha perfeccionado en el siglo XX con las constituciones rígidas, que han llegado a someter al legislador a la ley constitucional, de manera que en las democracias constitucionales actuales no existen ya poderes absolutos o soberanos, pues todos están sometidos a la ley, no solo en cuanto a la forma sino también en el contenido de sus decisiones⁹⁴⁶.

Es posible afirmar que a cada avance del principio de legalidad, cada paso realizado en la obra de limitación y de sometimiento del derecho al poder, supone un aumento de los espacios de jurisdicción. Porque la actuación jurisdiccional se produce precisamente ante la violación del derecho, y por tanto se extiende cuando el derecho se va haciendo más complejo y penetrante, y cuando se amplía, a través de obligaciones y prohibiciones a los poderes públicos, el abanico de las posibles violaciones del derecho mismo: violaciones, que no serán solamente ya las que cometen los ciudadanos, sino también, y cada vez más, las que cometen los poderes públicos. La juridificación del poder se ha alcanzado tras un proceso lento y lleno de obstáculos, pero aún en nuestros días, el espacio que en la práctica política y en la doctrina jurídica ocupan las referencias a esos residuos de absolutismo: a) el principio de la razón de Estado, o la doctrina de los actos político como actos no sometidos a derecho, y b) el principio del secreto de estado como prerrogativa insuprimible del poder ejecutivo; con lo que se demuestra que no todo el espacio político está cubierto por el derecho⁹⁴⁷.

Al margen de lo expuesto, Ferrajoli, destaca el extraordinario desarrollo de la función de control jurisdiccional que se ha producido en estas últimas décadas en todas las democracias avanzadas, en los términos siguientes:

Un fenómeno común a las democracias actuales es, en efecto, la expansión de la función normativa del derecho en relación con los poderes públicos y, por lo tanto, de las posibles violaciones por parte de sus titulares. Esta expansión responde a dos causas convergentes, igualmente estructurales e irreversibles: la transformación de la estructura del sistema jurídico como consecuencia de su evolución hacia las formas del estado constitucional de derecho; la

⁹⁴⁵ Cfr. *Ibidem.*, p. 69

⁹⁴⁶ Cfr. *Ibidem.*, p. 70

⁹⁴⁷ *Ibidem.*, pp. 70-71.

transformación de la estructura del sistema político producida por el simultáneo desarrollo del estado social y por la consiguiente intervención del estado en la economía y en la sociedad⁹⁴⁸.

Como se ha mencionado, con un grado extraordinario de conciencia el padre de la teoría del garantismo advierte también la existencia de una crisis del derecho, ante el cuestionamiento del activismo judicial o de la intervención marcada del juzgador en materia política, quienes incluso caen en la tentación de aplicar métodos extrajurídicos para realizar su actividad. Esa crisis, como mencione en los primeros párrafos del presente apartado, sólo puede ser superada con base en los postulados de la teoría de Ferrajoli, que textualmente dispone:

Considero que el garantismo, en cuanto conjunto de principios axiológicos racionalmente compartidos **es la única vía posible para superar la crisis que estamos atravesando y el único terreno de encuentro entre jueces y políticos**. Tanto desde el punto de vista de los primeros, como desde el de los segundos. Ante todo desde el punto de vista del poder judicial, cuyas fuentes de legitimación coinciden de lleno en el sistema de garantías, es decir, de límites y de vínculos, ante todo el principio de estricta legalidad penal, tendentes a reducir al máximo el arbitrio de los jueces en la tutela de los derechos de los ciudadanos. Y es evidente que estas fuentes deben ser tanto más fuertes cuanto más relevante sea el papel político desempeñado por la magistratura. Pues sería una contradicción en los términos suponer que el poder judicial, por falta de garantías y de estricta legalidad, pueda ser presentado como garantía, según el modelo que aquí ha sido ilustrado, como garantía de los derechos ciudadanos y de la legalidad de los demás poderes públicos⁹⁴⁹.

Pero también desde el punto de vista de la política y de los poderes políticos el garantismo es la única respuesta posible ante la crisis de legitimidad que sufren y ante las indebidas extralimitaciones que se están produciendo por parte del poder judicial. Es la única respuesta posible, ante todo, para refundar con base en el principio de legalidad el desarrollo del estado social, imaginemos tan solo los efectos que tendría, en términos de certeza del derecho, de efectividad de los derechos e incluso de garantía frente a la arbitrariedad y la ilegalidad administrativa, una reforma del estado social que redujera los costos económicos de la intermediación burocrática y, con ellos, los márgenes de clientelismo y de corrupción y rediseñara sus prestaciones sobre la base del modelo de los derechos *ex lege*: al igual que el derecho a la asistencia sanitaria y a la educación gratuita y obligatoria, el derecho al salario mínimo de subsistencia y otros semejantes. Pero, sobre todo, el garantismo es la única respuesta política posible ante la distorsión de la legalidad a la que asistimos en nuestros días. Pues las garantías penales y procesales cuya estipulación depende exclusivamente de la voluntad legislativa, son precisamente las técnicas que no solamente limitan el poder de los jueces, sino también las que aseguran, por un lado, las condiciones de su sujeción a la ley y, por otro, los espacios exclusivos de la política⁹⁵⁰.

⁹⁴⁸ *Ibidem.*, pp. 71-72.

⁹⁴⁹ *Ibidem.*, p. 80.

⁹⁵⁰ *Ibidem.*, p. 81.

Con la idea de que se implante en México un verdadero Estado constitucional democrático de derecho, con alcances sociales, enfatizando la dignidad del ser humano, el suscrito propuso ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la creación de un órgano constitucional autónomo que se encargara de administrar los recursos a los que tienen derecho los diversos sectores de la sociedad para superar la pobreza. El organismo estaría conformado por funcionarios independientes, a los que se les prohibiría participar como candidatos para cargos de elección popular, durante los siguientes diez años después de su renuncia o separación del encargo. Asimismo, se sugería evitar el contacto entre los servidores públicos del organismo y los beneficiados de los programas para superar la pobreza, quienes recibirían en una cuenta bancaria los beneficios, para evitar en lo sucesivo su manipulación, con ello se avanzaría en lo que propone Ferrajoli, ver como verdaderos derechos, las prestaciones sociales consignadas en un estado social de derecho y, por ende, exigibles jurídicamente, y medibles para efectos de calidad del servicio⁹⁵¹.

Eugenio Raúl Zaffaroni, desde la perspectiva del método de la política, señala que, en América Latina, la posición de los jueces es francamente débil, existe una dependencia manifiesta de la función judicial, respecto de la actividad política.

Los espacios que paulatinamente han ocupado los tribunales en la solución de algunos asuntos que se resolvían por órganos políticos, en sede legislativa o administrativa, se deben a una cesión de esa competencia por tratarse de asuntos sin solución equitativa. Los jueces, en forma inocente, aceptan esos asuntos y al resolverlos, consideran que asumen una posición protagónica importante, e ingenuamente estiman que contribuyen a mejorar su imagen pública. Sin embargo, cuando se manifiesta la naturaleza irresoluble de esos asuntos, los políticos arremeten contra el poder judicial, para destrozarse lo poco que se había avanzado en el camino de la independencia judicial y aniquilan cualquier resistencia de los jueces que, en esa bochornosa circunstancia, se vuelven muy vulnerables y, para permanecer en su función, aceptan dócilmente convertirse en instrumentos de las decisiones coyunturales del grupo en el poder⁹⁵².

Desafortunadamente en México vivimos un proceso muy similar al descrito en el párrafo que antecede. Recordemos que este proceso que inició con la ampliación de competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1994, para decidir conflictos entre los distintos niveles y órganos de gobierno, fundamentalmente a través de la regulación de la controversia constitucional y la incorporación de la acción genérica de inconstitucionalidad; pero, cuando se vivía la euforia de la supuesta consolidación de un tribunal constitucional, éste cede ante la voluntad del presidente Fox, y se presta para ser el instrumento que cumpliría la voluntad

⁹⁵¹ José de la Luz López Pescador, *Participación en la mesa 2 del Foro "Los retos del municipio en el sistema federal mexicano"*, convocado por el Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a través de su Comisión de Fortalecimiento al Federalismo y por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión, con fecha 29 de febrero de 2008, versión electrónica disponible en la siguiente página web: <http://durango.legislativalxiv.com/Lic. José de la Luz López Pescador.pdf>

⁹⁵² Cfr. Eugenio Raúl Zaffaroni, *Dimensión política de un poder judicial democrático*, en *Jueces y derechos* (problemas contemporáneos), compiladores: Miguel Carbonell, Héctor Fix Fierro y Rodolfo Vázquez, op.cit., p. 116.

presidencial de destituir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, con independencia del pretexto formal que se encontrara para ello. Ese expediente del desafuero del jefe de gobierno de la capital documenta el grado de subordinación que subsiste por parte del poder judicial y del Congreso de la Unión, con respecto al titular del Ejecutivo, por lo que, la alternancia en el poder en nada ha modificado al régimen presidencial.

Por otro lado también, en concepto de Zaffaroni, resulta ilusorio que se pretenda un poder judicial independiente en un sistema donde en lugar de haber evolucionado hacia el estado constitucional democrático, dentro del cual la actividad judicial fuera la de hacer respetar el texto fundamental, se encaminó en la vía contraria, hacia los estados de excepción o estados de emergencia, donde se legisla por decreto; siendo muy cuestionable que un estado “decretal” o de “bandos”, pueda ser un Estado de Derecho⁹⁵³.

Para ilustrar la certeza del señalamiento del maestro argentino, podríamos aludir a los lamentables acontecimientos que se viven hoy, en gran parte del territorio nacional mexicano, que podríamos calificar de “singular estado de excepción”, toda vez que el presidente de la República, en su carácter de comandante en jefe de las fuerzas armadas, ha instruido al ejército que asuma funciones de policía y, en franca contravención al texto constitucional, sin que exista una guerra, patrulle en la vía pública y establezcan retenes. Sabemos que esa acción del ejército convierte a nuestro país en un estado militarizado, con una suspensión de garantías velada, toda vez que el juicio de garantías no puede ser respetado por los miembros del ejército y el simple hecho de presentar alguna constancia judicial de “suspensión del acto reclamado”, convierte al quejoso en sospechoso, ante el ejército, provocando la medida jurídica el efecto contrario; es decir, en lugar de provocar que la autoridad respete los bienes, de quien interpone la medida jurisdiccional, desencadenaría una revisión más minuciosa de los mismos, con el riesgo de que se le fabrique algún ilícito por parte de la propia autoridad, como medida ejemplar, a efecto de inhibir las acciones ciudadanas que tiendan a reclamar el respeto del texto constitucional. En este contexto, resulta evidente que el poder judicial calla y se hace un vacío propicio para que se imponga la voluntad presidencial de la militarización del país.

Ante la falta de una jurisdicción que imponga mínimamente la supremacía constitucional y que opere con cierto grado de eficacia en la decisión y solución de conflictos, cada vez serán menos los obstáculos al ejercicio arbitrario del poder, las mayorías coyunturales y los políticos se burlarán cada día más de los límites constitucionales a su poder, y concretará el vaticinio de Zaffaroni, en el sentido de que “no habrá un acotado espacio de juego democrático, sino una selva de disputas con cualquier medio y a cualquier precio, la demagogia y la irracionalidad triunfarán cada día más sobre la racionalidad y la serenidad, y nuestras débiles democracias serán cada día más dictaduras en envase democrático, hasta acabar despreciando la forma y, lo que es más grave

⁹⁵³ Cfr., *Ibidem.*, p. 120.

aún, hasta que los mismos pueblos desprecien a las democracias porque en su experiencia histórica concreta no la perciben más que como un máscara encubridora de la arbitrariedad”⁹⁵⁴.

Para evitar el desgaste innecesario de los jueces, el propio Zaffaroni sugiere que esos asuntos políticos o sociales sin solución satisfactoria, en lugar de trasladarlos a la decisión en sede judicial, se resuelvan a través de mecanismos de tipo arbitral, alternativos a la jurisdicción. Pero con independencia de la solución que se adopte, lo importante de la aportación del maestro argentino es que subraya suficientemente que el debate sobre la jurisdicción no es periférico de lo político, sino que es nuclear, forma parte de la centralidad de la problemática política latinoamericana es este momento, y es vital para sus democracias.

V.9. La función judicial entre el activismo y la autorrestricción

V.9.1. El sustento de la autorrestricción

Desde los años sesenta del pasado siglo, ha sido planteado en términos de un debate las posturas entre *activismo* y *autorrestricción* (o autolimitación) *judicial*. La doctrina tradicional defendió la segunda postura utilizando dos argumentos: a) la representatividad de la autoridad que toma la decisión, y b) la de su responsabilidad política.

De conformidad con la primera línea argumentativa, se partía de la premisa de que el principal referente de legitimidad del sistema político era la soberanía popular y, por ende, se establece una preferencia por las decisiones de los órganos cuyo mandato es investido por elección popular, antes que aquellas de los magistrados judiciales, cuya autoridad sólo tiene fundamento tecnocrático⁹⁵⁵.

Con respecto a la segunda línea de argumentación, la preferencia de las decisiones de los órganos representativos por sobre las de los jueces radica en las mayores posibilidades de control de las primeras por el electorado, a través de los canales del proceso político. Equivocadas o no, las decisiones de los órganos representativos pueden ser revocadas si las preferencias del electorado varían. En este sentido las autoridades electivas son políticamente responsables de sus decisiones, y esta responsabilidad se hará efectiva en las urnas. Por el contrario, las decisiones judiciales son adoptadas por autoridades sin responsabilidad política, cuyo cargo se extiende, salvo contadas excepciones, de manera vitalicia. Las decisiones de los jueces son débiles, entonces, en términos de legitimidad representativa y de responsabilidad por su adopción. Aceptar un papel activista de los tribunales frente a los actos de los demás poderes políticos,

⁹⁵⁴ Cfr., *Ibidem.*, pp. 116-117.

⁹⁵⁵ Cfr. Christian Courtis, *Reyes desnudos. Algunos ejes de caracterización de la actividad política de los tribunales*, en *Jueces y Derecho (problemas contemporáneos)*, compiladores Miguel Carbonell, Héctor Fix Fierro y Rodolfo Vázquez, Editorial Porrúa, S.A. y UNAM, México, 2004, p. 397

supondría desde esta visión, alentar la frustración de las decisiones mayoritarias por parte de grupos derrotados o con insuficiente capacidad para imponer su parecer en el proceso político⁹⁵⁶.

Otro eje argumentativo a partir del cual se propicia la autolimitación judicial y se desaconseja un papel activo de los jueces en la modificación del *statu quo*, insiste sobre el valor de la previsibilidad. Traducida alternativamente en términos de consistencia o integridad de las decisiones judiciales, de apego a la tradición o a la intención original de los autores de un texto normativo, de afianzamiento de la seguridad jurídica o de posibilidades de cálculo costo-beneficio, esta vertiente argumental, aplicada especialmente al mantenimiento de los precedentes judiciales pone acento en las necesidades de evolución gradual y no brusca del sistema jurídico. El papel de los jueces sería el de colaborar prudentemente en la obra colectiva de construcción, a partir del mantenimiento de los pilares ya establecidos. Bajo esta luz, las modificaciones bruscas quitan solidez al edificio y lo hacen tambalear, provocando a su vez fisuras en la previsibilidad de las decisiones futuras⁹⁵⁷.

Como consecuencia de la autorrestricción de los jueces se acentúa la subordinación del poder judicial respecto de los otros poderes públicos, Cristian Courtis señala que en ese esquema queda poco espacio para el ejercicio de un papel activo por parte de la magistratura: la mejor virtud de los tribunales es, de acuerdo con esta línea argumental, saber “mantener su quicio”, es decir, respetar las consecuencias del proceso político sin sustituirlas por las valoraciones propias. Esa postura lleva a recomendar la pasividad judicial en caso de omisión de cumplimiento de obligaciones positivas de los poderes electivos, entre ellos, en caso de omisión de sanción de normas mandadas por la Constitución para reglamentar un instituto o derecho constitucional. Los jueces, se dice, no deben convertirse en legisladores⁹⁵⁸.

Existen prácticas judiciales aceptadas que sin alusión expresa a una pretendida autorrestricción del juez, desemboca en ella. En efecto, la interpretación judicial de ciertos requisitos procesales necesarios para abocarse a la resolución de algunos conflictos, cumple una función de autorrestricción, Christian Courtis sobre ese particular opina:

El análisis de factores tales como el alcance de la propia competencia, la legitimidad procesal del proponente, la existencia de una causa, el carácter actual y no hipotético del agravio, la idoneidad del remedio solicitado o la “autosustentabilidad” del recurso representan sendos canales que permiten a los jueces alegar motivos formales para evitar entrar en el fondo del asunto. La mayor o menor severidad en la consideración de estos requisitos formales constituye una de las válvulas a través de las cuales la propia judicatura regula su grado de activismo o de autorrestricción: tradicionalmente una de las formas en las que los jueces definen su posición frente a los demás poderes es rechazado el tratamiento de las cuestiones que se les someten. Muchas de estas

⁹⁵⁶ Cfr. *Ibíd.*, pp. 397-398.

⁹⁵⁷ Cfr. *Ibíd.*, p. 399

⁹⁵⁸ Cfr. *Ibíd.*, pp. 398-399.

categorías provienen, además, de la propia actividad pretoriana de los jueces, y han constituido históricamente manifestaciones de autolimitación judicial⁹⁵⁹.

V.9.2. El sustento del activismo

La justificación más sólida para otorgar un papel protagónico o más activo al poder judicial está relacionada con la importante labor que tiene asignada en el Estado constitucional democrático de salvaguardar la supremacía constitucional. Gran parte de los argumentos que se esgrimen para asignar a los tribunales un papel celosamente vigilante de la labor de las demás ramas del gobierno no son más que derivaciones de esta idea, expresadas sea en clave procedimental, sea en clave sustantiva. En términos procedimentales, se señala que la necesidad de que la interpretación final de la Constitución recaiga sobre un órgano relativamente aislado de los vaivenes de la vida política y partidaria. Como se ve, se trata de una lectura diversa de la división de poderes, que asigna al poder judicial en el diseño institucional una tarea de contrapeso de las mayorías políticas. En esta primera lectura, por sobre la apelación a la representación mayoritaria, la noción de control de los excesos de la mayoría y el señalamiento de los límites a los que la Constitución somete la actividad de las demás ramas del gobierno. El control del desempeño de la propia judicatura vendría dado por la limitación de su marco de actuación a litigios judiciales, y por la necesidad de contar con la colaboración de los demás poderes para que sus decisiones puedan ser ejecutadas. Estas limitaciones imposibilitarían la extralimitación de la actividad judicial⁹⁶⁰. En clave sustantiva, se subraya que una de las justificaciones centrales del constitucionalismo es la garantía del goce de los derechos reconocidos en el texto constitucional, en especial frente al poder de las mayorías y del Estado. La justificación de un papel activo de los tribunales en esta lectura de la separación de poderes es la de servir como garante de los derechos de minorías afectados por las decisiones de las mayorías políticas. Como puede advertirse, el alcance y la intensidad de la intervención judicial dependen en gran medida, en este esquema, de la extensión del elenco de derechos reconocidos en el texto constitucional⁹⁶¹.

Por otra parte, existe otra vertiente de la defensa del activismo judicial a partir de lecturas de la división de poderes, mediante la cual se acuden a la noción de Estado de derecho. En esa concepción se señala que la función de un poder judicial independiente es la de garantizar el “gobierno de las reglas”, y no el “gobierno de los hombres”, o bien la sumisión del gobierno al derecho. Como se ve, se trata de variaciones sobre el mismo tema: la necesidad de control de la supremacía constitucional, o la supremacía de las reglas en general⁹⁶².

⁹⁵⁹ Cfr. *Ibíd.*, p. 400.

⁹⁶⁰ Cfr. *Ibíd.*, pp. 401-402

⁹⁶¹ Cfr. *Ibíd.*, p. 402

⁹⁶² Cfr., *Ibíd.*, p. 403

Independientemente de la justificación que se utilice para la actuación de los tribunales, debe quedar claro que el grado de activismo judicial estará determinado por la propensión de los tribunales a evaluar la vigencia sociológica de los valores encarnados en sus precedentes, y por su percepción del nivel de divergencia necesaria para llevar a cabo una modificación jurisprudencial. Esto marca una cierta tensión entre consistencia y cambio, resuelta en ocasiones históricas concretas con un cierto favor retórico por parte de los tribunales hacia la vigencia del precedente: el cambio jurisprudencial solo está justificado cuando el mantenimiento del precedente resulte notoriamente incompatible con los valores sociales vigentes al momento de la decisión. Una mayor debilidad en el cambio de rumbo jurisprudencial, por ejemplo la existencia de sucesivas modificaciones de precedentes, al compás de cambios de composición de los miembros de un tribunal, despierta habitualmente mayores sospechas de parcialidad política.

La postura del activismo judicial ha ganado terreno también por la implementación en las últimas décadas de un dispositivo de preferencia de la *justicia material* por sobre los *impedimentos de tipo procedimental*. Como consecuencia de esa posición se hacen más flexibles ciertos requisitos procesales, para que los jueces asuman la competencia en una cuestión que se les somete. El propio Christian Courtis, al referirse a esa tendencia, señala:

Este criterio de flexibilización ha sido identificado procesalmente a través de la noción de “exceso ritual” o “excesivo rigor formal”, utilizado para censurar decisiones judiciales que, por su apego demasiado celoso a los requisitos formales, se niegan a entrar en el tratamiento de un caso en el que consideraciones materiales de justicia hubieran aconsejado entender. En el mismo sentido, el principio *iura novit curia* permite a los tribunales ajustar o recalificar planteamientos judiciales cuya sustancia, pese a algún defecto de formulación, merece a su criterio ser considerada⁹⁶³.

En la ruta de privilegiar la justicia material sobre los impedimentos procesales, se advierten las tendencias siguientes:

- El abandono de la vinculación necesaria de legitimación procesal y afectación individual y exclusiva (en el caso del amparo mexicano equivaldría a que se abandone el principio del agravio personal y directo en asuntos “derechos de incidencia colectiva”, “intereses pluriindividuales” o “intereses difusos” en áreas jurídicas novedosas, como el derecho ambiental o el derecho del consumo).
- El abandono de las formas procesales vigentes para avocarse al tratamiento de un caso. Dos ejemplos de signo político opuesto son interesantes para ilustrar el ejemplo: por un lado, el empleo de la jurisdicción *per saltum*, es decir, salteándose derechamente dos instancias judiciales, por parte de la Corte Suprema argentina para allanar al gobierno el proceso de privatización de la entonces línea aérea estatal. Por otro lado, el reconocimiento de la jurisdicción por parte de la Corte Suprema de la India, en la denominada *jurisdicción epistolar*, es decir, los planteamientos realizados por carta y dirigidos directamente al más alto tribunal del país, al margen de las formalidades procesales ordinarias. La aceptación de la competencia del tribunal, y de sus equivalentes estatales, se ha fundado ora en la extremada indigencia y situación de indefensión del peticionante, ora en la gravedad de la situación sometida a su consideración.

⁹⁶³ *Ibíd.*, pp. 405-406.

- Existen otros casos en los que los máximos tribunales de un país están interviniendo, sin tener una competencia expresamente señalada y que dan pie al activismo judicial. Una primera vertiente de esa categoría son los casos de “arbitrariedad”, y la otra sería aquellos donde se estima que existe “gravedad institucional”.
- Otra tendencia está relacionada con la doctrina elaborada por la Corte Suprema estadounidense y adaptada por otros tribunales, relativa a la carga de la prueba y el estándar probatorio aplicable cuando se analiza la constitucionalidad de normas que afectan ciertos derechos. Esto implica: 1) la necesidad de que sea el Estado quien demuestre la necesidad de la clasificación, es decir, la asignación al Estado de la carga de probar la necesidad del uso de esa “categoría sospechosa”, y 2) la necesidad de que esa prueba vaya más allá de la mera racionalidad para que la norma sea convalidada constitucionalmente.
- La postura de la doctrina y los precedentes en el sentido de que “no hay derecho sin remedio procesal”, es decir, que al reconocimiento constitucional o legal de un derecho debe corresponderle una acción procesal para defenderlo. En general, el empleo de esta fórmula corresponde a los casos en los que, reconocido el derecho sustantivo, no existe herramienta procesal destinada a su protección por inacción u omisión del legislador, y ha constituido una invitación para que sean los propios jueces los que generen soluciones procesales en el caso concreto. Cuando estas soluciones se generalizan, el procedimiento equivale a la regulación normativa de institutos procesales nuevos por parte del poder judicial⁹⁶⁴.

Como puede observarse, existen múltiples válvulas para que los tribunales salgan de la presión de los principios procesales que limitan su actuación y propician el incumplimiento del derecho sustantivo y, eso da sustento y justificación al activismo de los tribunales, el cual no se limita a la intervención espectacular en causas de gran repercusión mediática, moral o política, sino que caracterizan gran parte de la tarea cotidiana de los tribunales, en especial de aquellos de alta jerarquía, como las cortes supremas o los tribunales constitucionales, aunque ello no excluye la labor de otras instancias de la magistratura. Estas justificaciones forman parte del entramado de tópicos y construcciones conceptuales empleados habitualmente por los jueces para fundamentar un mayor protagonismo en la adopción de medidas que, modificando criterios impuestos por otros poderes o por sus propios precedentes, tienen importante influencia sobre la configuración del derecho vigente y, efectividad mediante, sobre la determinación de numerosos aspectos de la vida social⁹⁶⁵.

Por tanto, debemos cambiar la postura de exigir legitimidad electiva a los órganos del poder para justificar su competencia en determinados ámbitos, toda vez que a pesar de que los jueces no son electos, la legitimidad de su actuación también está vinculada con la aceptación de sus resultados por la ciudadanía, con relación a este punto sostiene Christian Courtis:

La ausencia de legitimidad electoral de los jueces no constituye un impedimento para generar legitimidad de ejercicio frente a la ciudadanía. En este sentido, el Poder Judicial no necesariamente expresa valores contramayoritarios en sus decisiones, contramayoritarios en su origen, pero no

⁹⁶⁴ *Ibíd.*, 406-409

⁹⁶⁵ *Ibíd.*, p. 410

siempre sus resultados. Resulta evidente, sin embargo, que si la legitimidad de origen de los llamados poderes políticos no garantiza ni su legitimidad de ejercicio ni el mantenimiento incólume de la representatividad expresada en las urnas a través del voto, existen aún menos razones para presumir legitimidad de la investidura judicial. En resumen, parte de la legitimidad de la actuación judicial está cifrada en la aceptación de sus decisiones, de su imagen y de su conducta por parte de la ciudadanía. Para ello no existen recetas mágicas: se trata simplemente, de un correcto ejercicio de prudencia política por parte de los jueces. De ahí que, en contextos de ausencia o corrupción de las instituciones representativas, o de notoria ausencia de su legitimidad de ejercicio, el papel activista y políticamente sensato del poder judicial tienda a ganar legitimidad ante la ciudadanía. El ejemplo del protagonismo judicial italiano frente al develamiento de las redes de corrupción del sistema político es más que claro. Lo mismo puede señalarse del impulso de los tribunales argentinos en la persecución de los responsables de graves violaciones de derechos humanos cometidas durante la dictadura que se extendió entre 1976 y 1983, como respuesta a los vaivenes del gobierno hacia una mayor impunidad, y del activismo judicial de la India o de la justicia constitucional colombiana ante la corrupción, deficiencia o literal abandono por parte del Estado de algunas de las funciones prescritas por las respectivas constituciones⁹⁶⁶.

⁹⁶⁶ *Ibíd.*, p. 414

CAPÍTULO SEXTO

LA FUNCIÓN JUDICIAL DIFERENCIAS CON LAS DEMÁS FUNCIONES TÍPICAS DEL ESTADO Y LAS GARANTÍAS JURISDICCIONALES

VI.1. Caracterización de las funciones del Estado

VI.1.1. La función judicial y la función legislativa

La doctrina tradicional señala que la ley se distingue del acto jurisdiccional por los caracteres de generalidad, abstracción y novedad que caracteriza aquella, que es, además, una volición general en cuanto no se dirige a regular un caso solo sino toda una serie de casos similares en número indefinido; es una volición abstracta en cuanto no regula casos ya concretamente verificados en la realidad, sino considerados en hipótesis como posibles en el futuro; es innovativa en cuanto crea derecho nuevo, esto es, en cuanto constituye nuevas relaciones jurídicas en serie, dando relevancia jurídica a clases de hechos que antes no la tenían. Frente a estos caracteres de la ley, se puede decir que el acto jurisdiccional puede ser definido por los caracteres contrapuestos; el mismo tiene efecto especial, concreto, declarativo. Piero Calamandrei aclara el carácter reducido del acto jurisdiccional, frente al legislativo de la manera siguiente:

Sobre el carácter especial, concreto y declarativo del acto judicial, que se contrapone al efecto innovativo de la ley, es necesario insistir: **el acto jurisdiccional no sirve para crear el derecho para el futuro, sino para hacer observar el derecho que ya se ha concretado e individualizado en el pasado.** Este carácter no innovativo del acto jurisdiccional, si es típicamente visible en la declaración de mera certeza (con la que el juez se limita a declarar cual es el precepto jurídico, ya individualizado y aplicable *ex tunc* a los hechos ya ocurridos), se encuentran siempre en la base de toda actividad jurisdiccional: también cuando el juez, en la sentencia de condena y en las llamadas constitutivas, formula *ex nunc* un precepto jurídico diverso del primario, es necesario que antes reconozca, como ya ocurridas en el pasado, las circunstancias a las cuales la ley conecta el poder de formular aquel precepto diverso, que no es otra cosa que individualización y especificación de una norma preexistente⁹⁶⁷.

En contraposición a la postura de esa visión reducida del acto jurisdiccional, sostenemos que los jueces si crean derecho innovativo, cuando resuelve casos que no tienen respuesta en la ley o en los precedentes. Pero también los criterios reiterados o la jurisprudencia, en algunos países adquieren el carácter de obligatoriedad para las instancias judiciales y se convierte, desde esa perspectiva en una norma con carácter de generalidad hacia el futuro. Eugenio Bulygin señala

⁹⁶⁷ Piero Calamandrei, Instituciones de Derecho Procesal Civil, volumen I, op.cit., pp. 187-188

que la separación tajante entre la función del poder legislativo como creador de las normas generales y el poder judicial como mero aplicador de esas normas resulta insostenible, por las siguientes razones:

La negativa de que el juez dicta normas generales por ser un mero aplicador de las mismas, resulta infundada, pero no por la crítica de Kelsen, es decir, no porque los jueces dicten normas individuales que difícilmente pueden considerarse como creación del derecho, sino porque los jueces crean también normas generales. Esto ocurre no solo con los acuerdos plenarios de las cámaras de apelación o ciertas sentencias del tribunal supremo. También los jueces ordinarios se ven obligados a crear normas generales, cuando se enfrentan con casos de lagunas o contradicciones normativas y también en casos de lagunas axiológicas. (Como hemos visto, esto mismo lo admite el mismo Kelsen)⁹⁶⁸.

Aceptando la tesis de que los jueces crean normas generales, estas difieren en varios aspectos de las creadas por los órganos legislativos, y Eugenio Bulygin, asumiendo una posición muy equilibrada, destaca las diferencias siguientes:

En primer lugar, las normas creadas por el poder legislativo son obligatorias para todos y en especial para todos los jueces. En cambio, las normas generales mediante las cuales el juez justifica su decisión en un caso de laguna normativa no obligan, en principio, a los otros jueces. Pero una norma general "creada" por un juez en un caso determinado constituye un precedente. Si otros jueces siguen el camino trazado, tendremos una jurisprudencia uniforme: la norma general creada por los jueces adquiere el carácter de obligatoria. Pero bien puede suceder que otro juez resuelva de otra manera un caso análogo. En tal situación tendríamos normas generales incompatibles. El conflicto entre esas normas será resuelto, tarde o temprano, por otros jueces, de modo que el proceso de creación judicial de las normas generales desembocará en una norma general reconocida, de origen jurisprudencial⁹⁶⁹.

De acuerdo a la tesis defendida aquí, la creación judicial del derecho se produce tanto en los casos de lagunas normativas, como en los de conflictos de normas. En este último caso cabe destacar que cuando hay normas generales que correlacionan un caso genérico con dos o más soluciones incompatibles, el caso individual no puede ser resuelto por el juez, sin modificar las normas existentes. La técnica usada normalmente por los jueces consiste en establecer un orden jerárquico entre las normas en conflicto y en no aplicar la norma menos importante. Esta operación equivale o bien a una derogación parcial de una de las normas en conflicto (al introducir en ella una excepción), o bien a su derogación total. Pero la derogación (ya sea total o parcial) de normas forma parte de la actividad típicamente legislativa, que la doctrina tradicional atribuye con exclusividad a los legisladores⁹⁷⁰.

⁹⁶⁸ Eugenio Bulygin, Los jueces ¿crean derecho? en La función judicial: ética y democracia, compiladores Jorge Malem, Jesús Orozco y Rodolfo Vázquez, Editorial Gedisa, Barcelona, España, 2003, p. 35

⁹⁶⁹ *Ibidem.*, pp. 35-36

⁹⁷⁰ *Ibidem.*, p. 36.

Francisco Javier Esquiaga, para superar la doctrina clásica de la sujeción del juez a la ley, señala que dado que existen casos que pueden ser resueltos conforme a derecho pero en sentidos diversos. Con el fin de amortiguar los efectos perniciosos que tal circunstancia puede provocar sobre la previsibilidad de la decisión judicial y sobre las posibilidades de control de la resolución jurisdiccional por los tribunales superiores, tal vez fuera conveniente articular medidas de vinculación de la jurisprudencia y transformar el deber de sujeción del juez a la ley en un *deber de sujeción del juez a la ley y a la jurisprudencia*⁹⁷¹.

La actuación de los jueces en los casos donde la ley no tiene respuesta, sin lugar a dudas, resulta creativa y produce una norma jurídica de origen no legislativo, aunque posteriormente sea presentada como significado de una disposición normativa. Si esto es así, resultaría que, al menos en algunos casos, la función judicial implicaría la producción de normas jurídicas y no la simple aplicación de las normas producidas por los órganos legislativos, con lo que se extinguiría la tradicional distinción entre función legislativa de creación de derecho, y función judicial, de aplicación de derecho⁹⁷².

Sin embargo, a pesar de que existen elementos para asimilar la función judicial con la legislativa, la intuición nos indica que entre la función de los jueces y los legisladores, hay diferencias, es decir, que la función legislativa y la función judicial no son idénticas. Pero aquí, Francisco Javier Esquiaga propone un nuevo modo de afrontar la distinción considerando el diferente uso que ambas funciones realizan de los tres elementos básicos del proceso de producción y aplicación del derecho: fuente del derecho, disposición normativa y norma jurídica⁹⁷³. Aunque la libertad del legislador suele destacarse como uno de los rasgos principales de su función, frente a la sujeción del juez a la ley, la realidad es que con el constitucionalismo moderno el órgano legislativo se encuentra, en primer lugar, vinculado a la constitución, y, en segundo lugar, a las fuentes del derecho autorizadas por esta. Por todo ello, puede considerarse que lo característico de la función legislativa sería la obligación de utilizar las fuentes del derecho para la producción de disposiciones normativas, mientras que lo propio de la función judicial sería la obligación de utilizar esas disposiciones normativas para la producción de las normas jurídicas⁹⁷⁴.

VI.1.2. La función judicial y el acto administrativo

Gabino Fraga sintetiza en forma magistral la posición extrema que subestima la función jurisdiccional, la cual no comparte, al señalar que se ha llegado a negar a la función judicial el

⁹⁷¹ Cfr. Francisco Javier Esquiaga Ganuzas, en *La función judicial (ética y democracia)*, compiladores Jorge Malem, Jesús Orozco y Rodolfo Vázquez, editorial Gedisa, S.A., Barcelona, España, 2003, p. 51

⁹⁷² Ídem.

⁹⁷³ Cfr. Ídem.

⁹⁷⁴ Cfr. *Ibidem.*, pp. 51-52

carácter de actividad de orden jurídico porque se dice que en ella el Estado no realiza ni un solo acto de voluntad ni crea una situación jurídica, que son dos elementos fundamentales del acto jurídico. Se afirma que no hay acto de voluntad sino una simple operación de la inteligencia que se resuelve en un silogismo, “cuya mayor es la regla legislativa de derecho; la menor, la comprobación de la especie concreta sometida al juez y la conclusión, la decisión de éste último”. Se dice que la sentencia no aporta modificación alguna al orden jurídico, porque se limita a fijar el derecho que había sido discutido o contrariado. En otros términos, se afirma que la sentencia judicial, no es atributiva, sino simplemente declarativa de derechos. Las afirmaciones anteriores no pueden sostenerse si se tiene un concepto concreto del acto jurisdiccional⁹⁷⁵.

Sin embargo, la práctica judicial nos indica que en diversas materias los jueces en sus sentencias modifican relaciones jurídicas y constituyen derechos que deben respetarse coactivamente, con lo que según el propio administrativista mexicano se demuestra la exactitud de la afirmación de que la función jurisdiccional es una función de orden jurídico, pudiendo ser útil corroborar las razones expuestas con la opinión de un reputado autor que se expresa sobre el particular en la siguiente forma:

“Esta función, dice refiriéndose a la que se realiza en la sentencia judicial, en ningún modo tiene un carácter meramente declarativo, como da a entender la palabra “jurisdicción” y como supone la teoría corriente, como si el derecho estuviera ya concluso en la ley, es decir, en la norma general, y solo debiera ser expresado o hallado en el acto del tribunal. Más bien, la función llamada jurisdiccional, es absolutamente constitutiva: es producción de derecho en el propio sentido de la palabra. Así como los dos elementos (hecho y consecuencia jurídica) deben ser ligados por la ley en la esfera de lo general, así también, el dominio de lo individual tiene que serlo por la sentencia judicial. Por eso la sentencia es una norma jurídica individual: es la individualización o concreción de la norma general o abstracta...”⁹⁷⁶.

Para llegar a apreciar los caracteres que diferencian el acto jurisdiccional del acto administrativo, es conveniente considerar la actividad administrativa como contrapuesta no solamente a la actividad jurisdiccional, sino a aquella más vasta actividad del Estado, comprensiva de la legislación y de la jurisdicción, que se suele denominar jurídica. Mientras con la función legislativa, integrada por la jurisdicción, el Estado establece y hace observar el derecho que regula la conducta de los otros y existe, por consiguiente, como fuente y como garantía del derecho, por encima y por fuera de las relaciones que el derecho regula para los otros, mediante la función administrativa, el Estado desciende y se sumerge él mismo dentro del derecho; y para alcanzar los más variados objetos de civilización y de bienestar colectivo, participa él mismo con carácter “de administración pública” en la vida práctica del derecho, convirtiéndose en sujeto de relaciones jurídicas al mismo nivel de todos aquellos para los cuales el derecho vale como regla de su concreto operar.

⁹⁷⁵ Gabino Fraga, Derecho administrativo, vigésimo novena edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1990, p. 47.

⁹⁷⁶ *Ibidem.*, p. 49.

Para quien parta de esta antítesis entre la actividad jurídica y la actividad social, es fácil comprender ahora la diferencia esencial que tiene lugar entre el acto del juez y el del administrador; la diferencia concierne principalmente a la posición del juez y a la del administrador frente al derecho. Mientras la finalidad del juez es la de hacer observar el derecho a los otros, y, por consiguiente, la observancia del derecho es la finalidad del acto jurisdiccional, el administrador considera el derecho como un límite puesto a su propia conducta y la observancia del derecho es para él solamente un medio de conseguir sus fines de carácter social. Pueden recabarse aquí, a fin de hacer comprender mejor la diferencia, los caracteres que antes se han indicado como propios y esenciales de la jurisdicción: mientras la actividad jurisdiccional ofrece el carácter de una *extra ratio* guardada en reserva por el Estado para ponerla en obra solo cuando el derecho sea transgredido o amenazado (de suerte que la jurisdicción ha podido ser definida por Chiovenda como una actividad, en este sentido “secundaria”), la administración es siempre una actividad “primaria”, en el mismo sentido en que es primaria la actividad del particular que negocia, dentro de los límites establecidos por la ley, para satisfacer los propios intereses⁹⁷⁷.

Por nuestra parte creemos que la función jurisdiccional se caracteriza, no precisamente por el efecto jurídico que origina, ya que ese efecto jurídico puede ser el mismo que el de las funciones legislativa y administrativa, sino por el motivo y por el fin de la propia función jurisdiccional. Duguit combate este modo de pensar al decir que “el criterio de fin no puede intervenir cuando se trata de determinar las funciones jurídicas del Estado... Que el Estado ejerce la función legislativa, la función administrativa o la función jurisdiccional, persigue siempre el mismo fin; pero estos actos tienen un carácter interno diferente que se puede definir⁹⁷⁸”.

Existen otros criterios pragmáticos que utiliza la teoría procesal para distinguir la función judicial de la administrativa. Así, un primer criterio es el relativo a la estructura de los órganos administrativos y judiciales que le permite a los destinatarios de la norma, según el poder del Estado al que estén adscritos, actuar con independencia o con sumisión jerárquica. Desde esa perspectiva, a los servidores públicos adscritos a la Administración, les corresponde un modo de actuación jerarquizada, una escala de mando que va desde la última oficina municipal o de los gobiernos de las entidades federativas hasta las secretarías de Estado federales, cuyos titulares de éstas últimas, son libremente designados y removidos por el presidente de la República. La jurisdicción, como podremos comprobar, se ejerce con absoluta independencia, tanto interna (ningún órgano judicial puede dirigir ordenes a otro, no existe jerarquía propiamente dicha entre ellos) como externa (nadie, ningún órgano administrativo o instancia de poder, puede dirigir ordenes a los tribunales ni inmiscuirse en sus funciones).

Un segundo criterio pragmático utilizado por los procesalistas para distinguir entre la función administrativa de la judicial, está muy relacionado con el primero y, es el relativo a la

⁹⁷⁷ Cfr. Piero Calamandrei, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, volumen I, op.cit., pp. 188-189

⁹⁷⁸ Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, op.cit., p. 50.

imparcialidad, que adquiere una connotación muy especial en el caso de la función judicial, no obstante que todo operador del derecho deba actuar con imparcialidad en la aplicación de la norma. Sobre este particular, Guillermo Ormazábal, nos ilustra en los términos siguientes:

La imparcialidad, contrariamente a lo que sucede con la independencia, no es una nota que permita distinguir la actuación del derecho llevada a cabo por los órganos judiciales de la realizada por los de la Administración. Unos y otros están estrictamente obligados a ser imparciales, en el sentido de que deben dictar sus resoluciones sin el menor asomo de prevención o predisposición que los mueva a resolver a favor de algunas personas implicadas en el procedimiento, expediente o actuación que esté tramitándose. Imparcialidad, más precisamente significa actuación con pleno desinterés subjetivo, es decir, aplicación estricta de la legalidad sin tomar partido a favor de una persona en atención a razones diferentes de la propia legalidad (parentesco, amistad, afinidad política, etc.). ... Ahora bien, pese al desinterés subjetivo *que ha de caracterizar* la actuación administrativa, es evidente que la realización del derecho llevada a cabo por la Administración presenta una gran diferencia en relación con la que llevan a cabo los tribunales: se trata de una potestad instrumental respecto de las funciones que tiene asignadas, es decir, dirigidas a posibilitar el desempeño de las tareas que tienen encomendadas por la ley. La imposición de multas a los contribuyentes que se retrasan en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, por ejemplo, es una potestad conferida a la Administración tributaria para asegurar su misión de proveer al Estado de medios económicos o financieros. La Administración, pues, actúa en estos presupuestos en “cosa propia” y, por lo tanto, con interés objetivo. La potestad de realización del derecho que corresponde a los órganos judiciales, contrariamente, no tiene como misión auxiliar el desempeño de su función: la misma realización del derecho es, por sí misma, la única tarea que tienen encomendada los tribunales, es una finalidad en sí misma. Por esta razón, contrariamente a lo que sucede con la administración, cabe afirmar que los tribunales, además de con desinterés subjetivo, actúan también con desinterés objetivo. Actúan, si se prefiere, en “cosa ajena”⁹⁷⁹.

Al margen de lo expuesto, la doctrina procesal atendiendo a los efectos de los actos administrativos y judiciales, así como a las condiciones para su emisión, identifica otros aspectos que pueden apreciarse y permiten la distinción entre las funciones que venimos analizando. El propio maestro Ormazábal Sánchez, desde esas perspectivas, identifica las siguientes diferencias:

- La realización del derecho operada por los órganos administrativos es siempre susceptible de revisión por parte de los órganos jurisdiccionales, que se presentan así como últimos garantes de la legalidad de la actuación administrativa.
- Sólo las resoluciones de los órganos jurisdiccionales son capaces de generar la autoridad de la cosa juzgada, es decir, de impedir un nuevo examen, revisión o replanteamiento de lo que se ha decidido. Contrariamente, como decíamos, los actos de una Administración pública son siempre susceptibles de revisión por parte de los órganos jurisdiccionales. Ahora bien, que tan solo de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales sean idóneas para generar la autoridad de la cosa juzgada no significa que todas las resoluciones dictadas por los tribunales gocen siempre de esta autoridad. Tal es el caso, por ejemplo, de la actividad judicial llevada a cabo en la instrucción de los procesos penales y de las

⁹⁷⁹ Guillermo Ormazábal Sánchez, *Introducción al derecho procesal*, op.cit., pp. 19-20

sentencias dictadas en los procesos sumarios civiles. Así pues, la autoridad de cosa juzgada tampoco es un criterio absoluto para distinguir la actividad jurisdiccional de la actividad administrativa.

- En la actividad jurisdiccional siempre se repite el siguiente esquema: dos posiciones antagónicas, una de las cuales (demandante o acusador) pretende algo frente a la otra (demandado o acusado), y el órgano jurisdiccional que se sitúa por encima de las partes y, finalmente, resuelve imperativamente el conflicto. Es cierto que, en ocasiones, puede no existir efectiva confrontación entre las partes, *verbi gratia*, porque el demandado se allana a las pretensiones formulada en la demanda. Pero aunque sea formal o estructuralmente siempre se da este esquema triangular. En el caso de la Administración, por el contrario, las cosas no funcionan así: es ella, por ejemplo, quien promueve un expediente sancionatorio contra alguien y quien lo resuelve, sin que en el procedimiento sancionador exista una figura parecida a la del demandante o acusador que ejercita la pretensión⁹⁸⁰.

La función jurisdiccional la delimita en forma extraordinaria don Gabino Fraga, y de ahí también se advierten los rasgos que la distinguen del acto administrativo, en los párrafos que a continuación se transcriben de su clásica obra de Derecho administrativo:

La función jurisdiccional supone, en primer término y a diferencia de las otras funciones, una situación de duda o de conflicto preexistentes; supone generalmente dos pretensiones opuestas cuyo objeto es muy variable. Ellas pueden referirse a un hecho, actitud o acto jurídico que se estimen contradictorios con un derecho o una norma legal, o a un estado de incertidumbre sobre la interpretación, alcance o aplicación de una norma o de una situación jurídica. De aquí se desprende que si el antecedente o motivo de la función jurisdiccional es un conflicto de derecho que no puede dejarse a las partes resolver, el primer elemento del acto jurisdiccional consistente en la declaración que se haga de la existencia de tal conflicto. Esa declaración requiere un procedimiento especial previo en el que hay un debate contradictorio y audiencia de prueba y alegatos de las partes contendientes, habiéndose llegado a pensar que el procedimiento, con sus formalidades especiales, constituye un elemento del acto jurisdiccional. Indudablemente que, desde un punto de vista político, el procedimiento constituye una garantía para las parte en conflicto (Constitución Federal, artículo 14).

Si ahora se considera la finalidad de la función jurisdiccional, se llega a conocer el otro elemento que la caracteriza. La función jurisdiccional está organizada para dar protección al derecho, para evitar la anarquía social que se produciría si cada quien se hiciera justicia por su propia mano; en una palabra, para mantener el orden jurídico y dar estabilidad a las situaciones de derecho (Constitución Federal, artículo 17). Si esto es así, la función jurisdiccional no puede limitarse a declarar que hay una situación de conflicto pues a esa conclusión puede llegar cualquier particular sin que ni en este caso, ni en el de que conozca una autoridad, se satisfagan los fines a que se acaba de hacer alusión. La sentencia debe como consecuencia lógica de la declaración que contiene complementarse con una decisión que haga cesar el conflicto y que ordene restituir y respetar el derecho ofendido. Esa decisión constituye el otro elemento esencial del acto jurisdiccional; forma un todo indivisible con la declaración, pero, a diferencia de ésta, si produce un efecto de derecho,

⁹⁸⁰ *Ibíd.*, p. 20

según lo hemos demostrado antes al referirnos a opiniones que niegan el carácter jurídico al acto jurisdiccional.

Otra consecuencia se deriva también de la finalidad del acto jurisdiccional. Si esta es la de hacer respetar el derecho, de darle estabilidad, el acto con que trate de satisfacerse ese propósito debe tener el mismo carácter fijo y estable. Esa fijeza y estabilidad solo se logran dando a la sentencia fuerza definitiva irrevocable, presumiendo que en ella está contenida la verdad legal. La legislación positiva ha satisfecho esta exigencia estableciendo a favor de la sentencia, una vez que contra ella se han agotado todos los recursos, la presunción absoluta de verdad que no admite prueba en contrario, dándole la autoridad de cosa juzgada, *res judicata pro veritate, pro lege habetur*⁹⁸¹.

Luigi Ferrajoli señala que existe una crisis del debate racional y de las relaciones interinstitucionales entre los poderes del Estado y, por ende, una primera tarea que tiene la cultura jurídica es la de revisar y reformular, desde el punto de vista teórico, una *actio finium regundorum* entre los poderes del Estado con el objeto de identificar con relativa precisión los límites respectivos y su confines. De esa reflexión de Ferrajoli, se advierte su separación radical de la postura de Kelsen que asimila la actividad administrativa y jurisdiccional, por tener en común ambas actividades, según el jurista austriaco, la individualización de normas en su actuar.

Por su parte, Ferrajoli, en un primer esfuerzo por delimitar las funciones del Estado, inicia su labor por precisar los límites entre las funciones jurisdiccional y administrativa, en los términos siguientes:

La jurisdicción se caracteriza y se define como verificación de las violaciones del derecho: de los actos inválidos en el ámbito administrativo y constitucional, al igual que en el civil; de los actos ilícitos en el ámbito penal. Sobre la base de este criterio, la diferencia entre la jurisdicción y la administración puede ser identificada por el hecho de que la primera es aplicación, mientras que la otra consiste solo en el respeto de la ley; donde por “aplicación” se entiende la actividad vinculada al cumplimiento de las obligaciones mientras que “respeto” equivale a la actividad jurisdiccional desarrollada dentro de la mera observancia de los límites o de las prohibiciones impuestas por la ley. De aquí en carácter tendencialmente cognitivo de la primera y decisionista de la segunda. No hay jurisdicción si no es con la verificación de un acto, tanto inválido como ilícito, y con la aplicación de la ley a los actos verificados. No hay política ni administración en ausencia de discrecionalidad, en el respeto, pero no en la aplicación, de la ley⁹⁸².

Para caracterizar de mejor forma la función jurisdiccional respecto de la política, el propio Ferrajoli, utiliza los conceptos de actos inválidos y actos ilícitos, como monopolio o potestad de la primera y donde la actividad política no tiene injerencia:

Es evidente que si no fuera éste, y solamente éste, el papel del poder jurisdiccional no tendría ya sentido la alarma de quienes denuncian, ante el aumento de las intervenciones judiciales contra las

⁹⁸¹ Gabino Fraga, Derecho administrativo, op.cit., p. 50., pp. 51-53.

⁹⁸² Luigi Ferrajoli, *Jueces y política*, en La función judicial, coordinador David Cienfuegos Salgado, editorial Porrúa, S.A., México, 2008, p. 79.

violaciones de las leyes por parte de los poderes públicos, el riesgo de judicialización de la política y/o de politización de la justicia. El poder judicial no consiste, en efecto, en un genérico control de legalidad, que pueda invadir la esfera de aquello que pueda ser decidido por la política, sino que es un poder que interviene precisamente sobre aquello que la política no puede decidir, es decir, sobre los actos inválidos y sobre los actos ilícitos. Ni tampoco tendría sentido, en aquellos casos en que tiene lugar una actuación judicial, acusar a la justicia de estar politizada: en todo caso, debería invertirse la acusación y afirmar que la justicia deja de estar politizada y que los jueces dejan de hacer política en el momento en que empiezan a cumplir con su obligación extendiendo su control a la actuación legal del poder⁹⁸³.

VI.2. La imparcialidad de los jueces

Al margen de la función que se reconozca a los jueces, ya sea reduccionista, como mero aplicador de la ley o normas preexistentes, o bien como creador de nuevas normas jurídicas, existe una necesidad ineludible de que la función judicial se realice con *imparcialidad*.

Con toda razón, Calamandrei ha puntualizado que históricamente la cualidad preponderante que aparece inseparable a la idea misma del juez, desde su primera aparición en los albores de la civilización, es la *imparcialidad*. El juez es un tercero extraño a la contienda que no comparte los intereses o las pasiones de las partes que combaten entre sí, y que desde el exterior examina el litigio con serenidad y con despego; es un tercero *inter partes*, o mejor aún *supra partes*. Lo que lo impulsa a juzgar no es un interés personal, egoísta, que se encuentre en contraposición o en connivencia o amistad con uno o con otro de los egoísmos en conflicto. El interés que lo mueve es un interés superior, de orden colectivo, el interés de que la contienda se resuelva civil y pacíficamente, *ne cives ad arma veniant*, para mantener la paz social. Es por esto que debe ser extraño e indiferente a las soluciones de las partes y al objeto de la lite, *nemo iudex in re propria*⁹⁸⁴.

En un estudio reciente sobre la imparcialidad, la maestra de la Universidad de Palermo, Isabel Trujillo, destaca que la *imparcialidad* como principio ha estado siempre presente en la historia de las instituciones jurídicas y se ha concretado de maneras muy diversas, pero no se ha identificado con ninguna de las formas que ha asumido históricamente. Su persistencia diacrónica y sincrónica hace pensar que se trata de una condición estructural del orden jurídico. Por este motivo, sostener que la imparcialidad es una conquista moderna no responde a la verdad, aunque si resulta evidente que ha adquirido una singular importancia al entrar en contacto con la doctrina moderna de la igualdad y del poder⁹⁸⁵.

⁹⁸³ Ídem.

⁹⁸⁴ Piero Calamandrei, *Proceso y democracia*, op.cit., p. 60; José Ovalle Favela, *Teoría general del proceso*, Editorial Harla, colección textos jurídicos universitarios, México, 1991, p. 201.

⁹⁸⁵ Isabel Trujillo, *Imparcialidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2007, p. 294

En el ámbito jurídico existen dos modos de entender la imparcialidad. Puede concebirse, en primer lugar, como *principio organizativo* de los poderes jurídicos en este caso, la imparcialidad se expresa como separación de poderes y consiste en la relación de independencia o dependencia jerárquica entre ellos. En segundo lugar, de otro modo su concepto sería bien reductivo, la imparcialidad se manifiesta en la relación de los poderes con los sujetos particulares que les están sometidos (la imparcialidad es entonces un concepto de justicia).

La importancia de la actividad jurisdiccional exige ser garantizada, a través de diversos mecanismos que generen equilibrios entre relaciones externas e internas, que la maestra italiana recientemente citada, se refiere a las mismas, de la forma siguiente:

Con respecto a las “externas” se habla propiamente de independencia del juez, que concierne a las relaciones entre el poder judicial y los otros poderes y expresa su posición o encuadre institucional en el organigrama general de los poderes del Estado. La independencia de la función jurisdiccional, desde el punto de vista de sus relaciones con los otros poderes, se concreta en la inamovilidad del juez, es decir, en la independencia de los órganos de gestión del poder judicial, garantizada a través de particulares procedimientos de reclutamiento y por la duración de sus cargos. Las variaciones y combinaciones de estos criterios o la ausencia de alguno de ellos, pensemos en las nominaciones temporales de jueces para los tribunales de justicia supranacionales o en el caso de los jueces laicos, no excluye necesariamente la imparcialidad. Lo que si podemos afirmar es que donde falta la independencia no puede haber imparcialidad, pero la independencia no agota por sí misma la imparcialidad. La independencia de la jurisdicción es, en efecto, conceptualmente distinguible de la imparcialidad: la primera se refiere a la jurisdicción frente a lo que le es externo (los otros poderes o la opinión pública); la segunda se refiere a las modalidades intrínsecas de su ejercicio⁹⁸⁶.

Al margen de la independencia o separación que caracteriza al juez respecto del Poder Legislativo y del Ejecutivo, dicho servidor público ejercita determinados poderes dentro del proceso o en su actividad cotidiana de juzgar, que contribuye a una concepción distinta del concepto de imparcialidad, referido a una perspectiva metodológica o gnoseológica de los casos que tendrá que resolver, y que le permite emitir sus fallos, sin interferencias subjetivas, personales o ideológicas. La maestra Isabel Trujillo, resalta esta segunda acepción del concepto imparcialidad y lo diferencia, además de la postura estática del juez que, como tercero ajeno, asume en la estructura de la trilogía procesal, en los términos siguientes:

Se entrevé, pues, la existencia de que la imparcialidad determine la ubicación del juez, no solo entre los poderes del Estado, sino también dentro del proceso. Es en este caso cuando se dice que el juez es un tercero respecto a las partes. “Tercería” e imparcialidad se aproximan, aunque entre ellas se pueda trazar una diferencia. La tercería es un concepto de relación que indica la posición “estática” del juez respecto a las partes, mientras que la imparcialidad es una característica del juez en la dinámica del juicio en cuanto “carácter estructural del actor en el acto de juzgar”. Esta es la razón por la que se tiende a calificar la imparcialidad como virtud, en el sentido de actitud activa y dinámica de un sujeto, algo que no se podría afirmar de la tercería. Si el desarrollo del proceso es

⁹⁸⁶ *Ibidem.*, pp. 364-365.

vida y actividad la tercería indica una posición. La imparcialidad, en cambio, es propia de la dinámica de actuación de un sujeto que participa en el proceso junto con las partes: no se da en abstracto, ni en forma pasiva, sino en concreto y en la interacción de las partes. Las diversas formas de participación del juez en el proceso son expresión de las diversas acepciones de imparcialidad (...) no obstante, la actuación del juez está determinada también por una referencia a la justicia: ya que la función del juez se activa por una controversia entre partes, estas exigen la búsqueda de un equilibrio que se concreta en la igual atención a los argumentos de todos los implicados, en la ausencia de intereses partidistas aunque sean remotos y en la igualdad de oportunidades. En última instancia, la imparcialidad presenta un rostro bifronte: es, al mismo tiempo, una posición epistemológica y una exigencia de justicia, o mejor dicho, una posición epistemológica derivada de una exigencia de justicia⁹⁸⁷.

La imparcialidad no es exclusiva de la actividad jurisdiccional, sino que permea los diversos campos del derecho. Sus dos dimensiones (la más estrechamente conectada a la dimensión epistemológica y la más cercana al equilibrio entre intereses) asumen, en el ámbito jurídico, una diversa articulación respecto al ámbito ético y al político que permite superar algunas dificultades de esta en aquellos dos ámbitos. Sin embargo, las manifestaciones de la imparcialidad en la experiencia jurídica deben ser matizadas en relación con las diversas instituciones del derecho. En la administración pública (y con ello se aproxima a la política), la imparcialidad se hace “impura”, a causa del interés general, que es el objetivo que da sentido a su actuación. La imparcialidad de la legislación, que se expresa principalmente (pero no únicamente) como generalidad de la ley, sufre de algún modo la limitación del elemento político bajo el tamiz de la justicia. La imparcialidad de la jurisdicción opera como un criterio interno y autosuficiente que se construye, completamente sobre la atención a las partes y sobre la objetividad de las razones. Sobre los diversos matices que adopta la imparcialidad en los diversos campos de aplicación del derecho, la maestra Isabel Infante, señala:

La imparcialidad constituye, en definitiva, una regla para la decisión del poder, en sus diversas formas: la ley general, los procedimientos administrativos, las sentencias del juez. La imparcialidad en la experiencia jurídica, en su plenitud, resulta de la confluencia de las diversas dimensiones de imparcialidad requeridas por cada uno de los poderes jurídicos. Si existe una regla, un canon o un criterio, entonces la decisión ya no es arbitraria. La imparcialidad, en cuanto canon de valoración, implica en la decisión a la razón práctica junto con una atención hacia la justicia⁹⁸⁸.

VI.2.1. La imparcialidad y la presencia del juez “aséptico” o “eunuco”

La doctrina cuando se refiere a la imparcialidad de los jueces, desafortunadamente lo concibe como un ser carente de ideología y desvinculado de los problemas de su comunidad. Eugenio Raúl Zaffaroni se refiere a este problema en los términos siguientes:

⁹⁸⁷ *Ibidem.*, pp. 365-370.

⁹⁸⁸ Isabel Trujillo, *Imparcialidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2007, p. 387.

imparcialidad tampoco es bien comprendida, pues suele identificársela con una imagen estereotipada del juez concebido como una persona sin ideas y desvinculada de los problemas de su comunidad, es decir, lo que alguna vez hemos llamado el “juez aséptico” y que algún autor ha satirizado como el “juez eunuco”. Está claro que el juez no puede responder a las órdenes o conveniencias de un partido político pero esto no significa que el juez no sea un ciudadano, que no tenga un sistema de ideas, una comprensión de la realidad, una concepción del mundo. No solo no hay juez que no la tenga, sino que no hay hombre que no la tenga, por simple que sea. El “juez eunuco”, realmente, es una ficción absurda una imagen inimaginable una imposibilidad de hombre, una aberración humana⁹⁸⁹.

Para el autor argentino la imparcialidad no proviene de esa exigencia aséptica a los jueces, sino dentro de la pluralidad de ideas y posturas que, para decidir los casos sometidos a los jueces, debe darse en un sistema de magistratura, con un control recíproco entre los diversos agrupamientos espontáneos de los juzgadores, provocados coyunturalmente por identificarse con alguna postura de las distintas opciones viables. A la pregunta ¿Cómo garantizar la imparcialidad por parte de hombres que, como tales son “parciales”? Zaffaroni responde:

Es la vieja paradoja de Carnelutti. Y por cierto que en un sistema autoritario esto sería imposible, aunque, como es lógico, el sistema autoritario no se preocupa por la imparcialidad de los jueces; por el contrario, le molesta la imparcialidad y demanda parcialidad. Sin embargo, en una democracia, que es a la que realmente le interesa la imparcialidad, esta se logra a través del pluralismo ideológico propio de la misma, es decir, cuando la estructura de la magistratura es tal que permite la disparidad de ideas, el debate interno, las tensiones propias de los diferentes modos de concebir al mundo y al derecho. **En la democracia no hay otra forma de imparcialidad que la que resulta del pluralismo y del control recíproco entre los distintos agrupamientos espontáneos dentro de su estructura. Más aún: diríamos que esta es la única garantía de imparcialidad, por lo cual, sin democracia no hay imparcialidad y tampoco judicialidad. El juez ideológicamente “aséptico” no es más que una construcción artificial, un producto de retórica ideológica, un homúnculo que la realidad no admite. Lo que la triste realidad nos ofrece cuando se promueve este estereotipo, son jueces que pretenden ser imparciales cuando en realidad son altamente subjetivos y arbitrarios, porque partiendo de la tesis de que sus criterios son “objetivos”, lo que hacen es pretender imponer a todos sus valores subjetivos, o bien, esta promoción engendra jueces que se entrenan para ocultar su ideología o que se acostumbran a sostener punto de vista compatibles, según la marcha y el ritmo de los intereses de turno. No son jueces sin ideología, sino jueces que ocultan su ideología o que asumen públicamente cualquier ideología, lo que no sólo es sumamente peligroso, sino también denigrante para la persona y para su derecho humano a la identidad⁹⁹⁰.**

VI.2.2. Independencia de los jueces

⁹⁸⁹ Eugenio Raúl Zaffaroni, *Dimensión política de un poder judicial democrático*, en *Jueces y política* (problemas contemporáneos), op.cit., p. 123.

⁹⁹⁰ *Ibidem.*, pp. 123-124.

Para actuar con imparcialidad se requiere de independencia. Por eso, la justificación de la independencia de los jueces proviene de la necesidad de actuar con imparcialidad en su función.

Iniciaremos por tener una noción gramatical de lo que significa la independencia judicial, acudiendo al significado de las palabras en el lenguaje llano y general. En este sentido, el diccionario de la Real Academia de la Lengua define la voz “independencia” como “cualidad o condición de independiente”, “libertad, especialmente la de un Estado que no es tributario de otro”; así como “entereza, firmeza de carácter”. De conformidad con el mismo diccionario se entiende por “independiente” “que no tiene dependencia; que no depende de otro”; “autónomo”; “dicho de una persona: que sostiene sus derechos u opiniones sin admitir intervención ajena”⁹⁹¹. Por otra parte, la palabra “judicial”, deriva del latín *iudicatis* y significa “perteneciente o relativo al juicio, a la administración de justicia o a la judicatura”⁹⁹².

En el campo del derecho, Rafael de Pina Vara define a la independencia judicial como *potestad conferida a los jueces en virtud de la cual se encuentran en la posibilidad de administrar justicia de acuerdo con su ciencia y su conciencia, sin que estén sujetos a consignas o directrices de los órganos de los demás poderes del Estado, o de los órganos superiores del poder a que pertenecen*⁹⁹³. Como comentario adicional que no forma parte de la definición, pero muy importante para aclarar que los jueces no gozan de independencia, el maestro Pina Vara señala:

La potestad se destruye o se merma considerablemente cuando se establece como obligatoria para los jueces inferiores la jurisprudencia de los superiores. La independencia es un requisito inexcusable para el ejercicio de la función jurisdiccional. El juez que no es independiente, en realidad no es un verdadero juez. Juez independiente sólo lo es el que se encuentra en condiciones de resolver cualquier caso que le competa con arreglo a su ciencia y a su conciencia⁹⁹⁴.

José Luis Requejo Pagés señala que independencia judicial es la institución en cuya virtud se delimita el sector del ordenamiento jurídico que encierra los elementos relevantes para que el juez, al ejercer jurisdicción, se desconecte de lo que no integra el núcleo argumentativo y de actuación en que debe permanecer para aplicar el derecho. Esa desvinculación permite que el ordenamiento jurídico sea la única base para que el juez decida que norma debe aplicar y como hacerlo, más allá de cualquier tipo de interferencia, lo que anula la relevancia jurídica de toda orden o requerimiento destinado a influir en su criterio⁹⁹⁵.

⁹⁹¹ Real Academia de la Lengua, Diccionario de la Lengua Española, vigésima segunda edición, 2 volúmenes, Editorial Espasa Calpe, S.A., España 2001, p. 1266.

⁹⁹² Ídem.

⁹⁹³ Rafael de Pina Vara, *Diccionario de derecho*, Editorial Porrúa, S.A., México, 2003, p. 312.

⁹⁹⁴ Ídem.

⁹⁹⁵ José Luis Requejo Pagés, *Jurisdicción e independencia judicial*, Centro de Estudios Constitucionales, España, 1989, p. 164.

Para clarificar el concepto de independencia judicial, se han realizado varias clasificaciones, pero la que resulta inevitable aludir es la que distingue entre independencia “externa” e “interna”. Mario Melgar Adalid al referirse a esta clasificación señala:

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 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 Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal⁹⁹⁶.

Eugenio Raúl Zaffaroni para definir la independencia judicial, parte de la clasificación señalada y determina que la independencia *externa* es la que garantiza al magistrado su autonomía respecto de poderes ajenos a la propia estructura institucional judicial; la independencia *interna* es la que garantiza su autonomía respecto del poder de los propios órganos de la institución judicial⁹⁹⁷.

Otra clasificación original de la independencia judicial la expone Carlos Ernst quien identifica una independencia que denomina *negativa* y otra *afirmativa*. La primera la define el referido autor en términos muy similares a como la doctrina ha definido la independencia “externa” de los jueces:

La *independencia negativa* de los jueces, en términos generales, se trata de la potestad de rechazar las presiones y sugerencias que procuran sustituir las reglas preestablecidas por pautas extralegales que sirven a razones de intereses o conveniencia política de ciertos individuos o grupos sociales. En términos estrictos se trata del deber de los jueces de conformidad a razones y motivos del sistema de reglas preestablecido. Con la expresión “independencia negativa” se procura mostrar la autonomía de decisión de los jueces pertenecientes a un determinado servicio de justicia. Creo que en el caso de la autonomía o independencia negativa, estamos hablando de una cualidad que pueden exhibir en distinto grado una buena parte de los sistemas judiciales contemporáneos. Y si pensamos en la autonomía como ideal a alcanzar, al menos en Occidente, se trata hoy de un valor universal. En este sentido, Brusini señalaba ya hace algunos años que “la independencia de la

⁹⁹⁶ Mario Melgar Adalid, *El consejo de la judicatura federal*, 4ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2000, pp. 33-34

⁹⁹⁷ Eugenio Raúl Zaffaroni, *Dimensión política de un poder judicial democrático*, en *Jueces y política* (problemas contemporáneos), op.cit., pp. 121-122.

jurisdicción está reconocida en todos los países civilizados y es considerada como presupuesto fundamental de toda cultura jurídica superior⁹⁹⁸.

Por lo que se refiere a la independencia *afirmativa*, Carl Ernst señala que en los sistemas donde existe un control difuso de Constitución, los jueces están obligados a sujetarse exclusivamente al texto fundamental, rechazando incluso cualquier ley o decreto que se encuentre en contradicción con aquél al decidir, lo que se convierte en una independencia que denomina *afirmativa* respecto a los actos en esos casos del poder legislativo o ejecutivo. Señala el autor argentino:

Solo en algunos países, los jueces tienen también una suerte de independencia de otro rango, que a falta de otra denominación llamaré *independencia afirmativa*. Por virtud de esta, los jueces pueden repeler la consideración en sus decisiones de leyes o decretos que estimen contrarios a la Constitución. En este caso no se trata ya de una presión o intromisión extralegal, sino de una ley sancionada y promulgada por los mecanismos y procedimientos habituales que, sin embargo, los jueces extraen del sistema de reglas por considerarla inválida. Ejemplos de este tipo de potestad son organizaciones judiciales como las de Estados Unidos y las de aquellos países que la siguieron, como es el caso de la República Argentina. En este último supuesto los jueces tienen una potestad porque deben aplicar en última instancia, siempre, la Constitución. La denominada dependencia afirmativa tiene su parecido con la independencia negativa: ambas rechazan cierto orden de motivos o razones para decidir en causas judiciales, solo que la primera se aplica a los casos en que la motivación es no legal y la segunda es más fuerte porque llega hasta el rechazo de las reglas que, prima facie, deberían ser tenidas en consideración por los jueces a la hora de fallar⁹⁹⁹.

Por un tiempo prolongado, desde que se vio la necesidad de desligar la función judicial de la facultad del monarca con el advenimiento del Estado burgués, hasta mediados del siglo pasado, se enfatizó en la necesidad de fortalecer la independencia “externa” y la mayoría de los textos constitucionales no solo olvidaron regular la independencia “interna”, sino expresamente se emitió una regulación que establece una estructura jerárquica del poder judicial y la subordinación de las instancias de la organización judicial a las cortes supremas de cada país.

Esa dependencia jerárquica de los jueces de los tribunales “superiores”, resulta tan grave como la dependencia de cualquier otro poder del Estado, e incluso por la forma en que se designa a los magistrados de los máximos tribunales por parte de los otros poderes del Estado, el nombramiento recae siempre en personas muy comprometidas con el régimen político, muy moldeadas a la ideología del grupo gobernante, de tal forma que los propios magistrados se convierten en una cadena del eslabón que ata a las instancias judiciales a los intereses del grupo gobernante.

⁹⁹⁸ Carlos Ernst, *Independencia judicial y democracia*, en *La función judicial (ética y democracia)*, compiladores: Jorge Malem, Jesús Orozco y Rodolfo Vázquez, Editorial Gedisa, S.A., Barcelona, España, 2003, pp. 236-237.

⁹⁹⁹ *Ibidem.*, p. 237

Zaffaroni señala que la dependencia “interna” de los jueces resulta tan necesaria como la “externa”, en la medida en que ambas impiden que el juez resuelva con base a su entendimiento de la ley y el derecho los casos sometidos a su conocimiento. Pero incluso, señala que sería más importante la independencia “interna”, en la medida que advierte los miembros de los altos cuerpos colegiados de la judicatura desafortunadamente son más proclives que los propios políticos a dar prioridad a sus intereses personales y desafortunadamente a sus rencores e intereses mezquinos que se acumulan contra jueces de otras instancias, entendibles en el ambiente del oficio público; esa circunstancias proclives al subjetivismo, según Zaffaroni propician la imposición de verdaderas dictaduras dentro de la estructura judicial:

En las líneas generales, puede afirmarse que un juez independiente, o quizá “juez” a secas, no puede ser un empleado del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo, pero tampoco puede ser un empleado de la corte o tribunal supremo. Un Poder Judicial no es una rama más de la administración y, por ende, no es admisible que sea una corporación jerarquizada en la forma de un ejército. La independencia jurídica del juez, especialmente en América Latina, presupone la independencia del Ejecutivo, pero poca se ha observado respecto de la igualmente necesaria independencia del juez respecto de los órganos colegiados del propio Poder Judicial. No obstante, ambas formas de independencia son necesarias para posibilitar la independencia moral del juez, es decir, para dotar a este del espacio necesario para resolver conforme a su entendimiento de la ley y del derecho. La independencia moral no la puede imponer el derecho, porque es personal, pero la debe posibilitar el derecho. (...) La lesión a la independencia interna suele ser de mayor gravedad que la lesión a la independencia externa, al menos en la práctica. En efecto: el Ejecutivo y los Políticos suelen tener intereses solo en ciertos conflictos, pero los cuerpos colegiados que imponen una dictadura interna suelen usar su poder para satisfacer sus rencores personales, sus intereses palaciegos, su egolatría, sus mezquinos intereses y cuestiones que se tornan análogas a las intrigas de cualquier oficina pública¹⁰⁰⁰.

Son muy pocos los países donde se ha logrado la independencia “interna” del poder judicial, y en ellos se ha reivindicado la actividad jurisdiccional por una parte y ha regresado la credibilidad de la población en sus gobernantes, por existir jueces independientes que sin consigna pueden juzgar con entera libertad los actos de los servidores públicos, incluyendo desde luego aquellos en los que se cometen ilícitos. Dentro de ese puñado de países privilegiados podríamos encontrar a Italia, Argentina y Costa Rica, aunque en el caso de estos países latinoamericanos todavía existen algunos resabios del sistema autoritarios que por siglos prevaleció. Zaffaroni, señala de manera muy sintética la forma en que puede garantizarse la independencia interna de los órganos judiciales, en los términos siguientes:

La independencia interna solo puede garantizarla una magistratura en la que se reconozca que todos los jueces son en un principio iguales y que las únicas diferencias que median entre ellos son las derivadas de sus distintas funciones en razón de las distintas asignaciones de competencia. Esta magistratura “horizontal” se opone frontalmente a las magistraturas verticalizadas, cuyos modelos

¹⁰⁰⁰ Eugenio Raúl Zaffaroni, *Dimensión política de un poder judicial democrático*, en *Jueces y política (problemas contemporáneos)*, op.cit., p. 122.

más perfectos los brindan, originalmente, la magistratura napoleónica y, modernamente, la magistratura fascista. Creemos que bastan estas consideraciones para demostrar que una magistratura independiente no puede estar compuesta por personas que dependan del Poder Ejecutivo (que no merecerían el nombre de jueces, sino de empleados públicos) y tampoco por personas que dependan del órgano supremo del Judicial (que tampoco merecerían el nombre de jueces, sino el de amanuenses del órgano supremo)¹⁰⁰¹.

Estamos acostumbrados en nuestro sistema hablar de la independencia del poder judicial desde la perspectiva “externa”, pero jamás de la posibilidad de democratizar internamente a las estructuras judiciales a efecto de lograr la plena autonomía de los jueces y facilitar el imperio del Estado constitucional democrático de derecho, hacia el que ya han evolucionado algunos estados del continente europeo, pertenecientes, al igual que México, a la familia romano-germánica.

Cuando se habla de la independencia de los jueces, desde la perspectiva tan reducida como la hemos abordado en nuestro país, esa independencia se convierte en una cuestión declarativa que no expresa más que buenos y nobles propósitos, para que se concrete la verdadera autonomía de los jueces, señala Mario Melgar que resulta necesario que existan garantías contra los propios funcionarios judiciales.

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 obstante, la Ley Orgánica conceptualizada 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. La independencia de los jueces es aspiración social que tiene vigencia en el momento en que el juzgador emite su resolución basado en su libertad intelectual, en su conciencia moral y sin otra influencia ni intermediario que la ley¹⁰⁰².

En Latinoamérica en general y particularmente en México, como lo señala Margaret Popkin, todavía no se distingue suficientemente entre la independencia del poder judicial y la independencia de los jueces. La primera no necesariamente implica la segunda; pero sin esta última no se puede lograr la imparcialidad judicial. Las propias cortes supremas frecuentemente se resisten a la democratización del poder judicial y prefieren mantener estructuras jerárquicas, sin respetar la idea de que cada juez debe tomar decisiones respecto al caso, únicamente sobre la base de su propia comprensión de la prueba e interpretación de la ley aplicable. A pesar de

¹⁰⁰¹ Ídem.

¹⁰⁰² Mario Melgar Adalid, El consejo de la judicatura federal, 4ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2000, pp. 34-35

disposiciones constitucionales que se establecieron el ejercicio del control constitucional difuso, muchos jueces sienten que no lo pueden ejercer¹⁰⁰³.

Las cortes supremas también se han reservado las facultades de gobierno y administrativas, como hemos señalado, en el caso de México, incluso, en virtud de una reforma constitucional de 1999, el Pleno de la Suprema Corte recuperó facultades que años antes cuando se creó el Consejo de la Judicatura Federal se le habían encomendado a éste. Entre las facultades de gobierno que mantienen los tribunales superiores es el relativo a su intervención en la designación de jueces, sea su intervención reconocida legalmente, o en forma velada como en el caso de México, donde la Corte tiene subordinado al Consejo de la Judicatura y éste es sólo un organismo auxiliar. Esa facultad de designación de jueces crea el vínculo de dependencia perfecta, haciendo añicos la noble aspiración de que los juzgadores se mantengan independientes; moralmente se siente comprometidos o subordinados a los ministros, quienes desde luego, en un sistema democrático, no serían más que sus simples compañeros con un tramo de competencia específico, en términos del reparto que de la misma hubiere realizado el Constituyente. Sobre el apego a las labores administrativas y de gobierno del poder judicial por parte de los tribunales superiores, Margaret Popkin, señala:

Muchas cortes supremas, a pesar de ser conscientes de que están sobrecargadas con tareas administrativas en detrimento de sus tareas jurisdiccionales, siguen rechazando reformas que les quitarían sus facultades en materia administrativa, disciplinaria, o de nombramientos en el poder judicial. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, reconociendo que está excedida por la labor administrativa, está debatiendo actualmente la posibilidad de adoptar reformas destinadas a trasladar más responsabilidades administrativas al Consejo Superior de la Judicatura y dotar a esta instancia de mayor independencia respecto de la Corte¹⁰⁰⁴.

El rezago que han tenido muchos tribunales para resolver los casos sometidos a su consideración, permitió que se buscaran elementos, que en su tiempo se justificaron, para resolver con ciertos parámetros o estándares, en forma ágil, los numerosos asuntos que se tramitaban. Pero, en un sistema constitucional democrático de derecho ese apego a los criterios emitidos por los tribunales superiores ya no es válido y se convierte en una dependencia del juzgador, que en muchas ocasiones no comparte el criterio mayoritario del tribunal superior, pero que obligatoriamente debe seguirlo, contra su propia convicción jurídica o interpretación del texto constitucional. Esto evidentemente se convierte en otro elemento de dependencia “interna” en las estructuras judiciales, al que alude Rodolfo Vega, en los términos siguientes:

Destaca Álvarez Gendín, que “el resultado de aplicar por el juez la ley, o, mejor diremos, el derecho, al caso concreto entre las partes contendientes, litigantes, es decisión judicial, es la sentencia,

¹⁰⁰³ Margaret Popkin, *Fortalecer la independencia judicial*, En busca de una justicia distinta “experiencia de reforma en América Latina”, compilador Luis Pásara, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004, pp. 416-417

¹⁰⁰⁴ *Ibidem.*, p. 417

formando la jurisprudencia, las decisiones judiciales reiteradas”, (...) que no pueden crear derecho objetivo, ya que más bien se debe de entender como una formula de equidad, más que como fuente de derecho “por razones de necesidad por la misma ordenación del Estado, ni aún queriendo lo tribunales, la jurisprudencia puede ser norma de derecho”. En el criterio de dicho autor, ningún juez inferior está obligado a seguir la tesis sustentada en reiteradas sentencias por el Tribunal Superior, pues queda en libertad perfecta y absoluta de aplicar en defecto de la ley, la costumbre o los principios generales de que él tenga noticia, aún contrarios al criterio de la jurisprudencia por muy reiterada que ésta sea (...) Del Vecchio, también citado por Gendín, afirma que quedaba establecido firmemente el principio fundamental de que la función judicial, lo mismo que la ejecutiva, se ejercita subsidiariamente a la legislativa. Contra este principio se ha manifestado, expresa Del Vecchio, la llamada escuela del derecho libre, que trata de emancipar la autoridad de la obligación de atenerse a las leyes y establecer, en cambio, el principio de que el fallo se funda en la conciencia del juez; esto es, sobre la apreciación equitativa que él pueda hacer de los intereses en conflicto (...). Otro problema distinto y, por tanto operante en el orden jurídico, es invocar la jurisprudencia como instrumento que autentifique o consagre los principios de derecho, cuando son fuente subsidiaria en nuestro ordenamiento. La propensión de los jueces a admitir la jurisprudencia del Tribunal como artículo de fe y que apoyan e impulsan los propios abogados con su invocación, con su fetichismo respecto de la función judicial del Supremo se le denomina jurisprudencialismo. El juez no esta sometido a los actos de la administración directamente, empero, si lo está indirectamente y de ello a las decisiones o disposiciones de carácter general, en cuanto son, desde el punto de vista objetivo y material, ley, es decir, están subordinados al reglamento, *secundum o praeter legem*¹⁰⁰⁵.

La estructura autoritaria del poder judicial solo permite que accedan a la judicatura aquellas personas que han demostrado ser afines a los intereses de los integrantes de los tribunales superiores quienes a su vez comparten ideales con los grupos de poder. En el caso de México ha existido marginación para los juzgadores que no se adaptan al aparato de justicia, obstaculizándoles ascensos, regateándoles reconocimientos, con la idea de que ellos mismos presenten renuncias, y en el peor de los casos buscando sancionarles en procedimientos escrupulosos, o de plano obligándoles a renunciar. Sobre esa práctica, en otros países de Latinoamérica, Margaret Popkin señala:

La estructura vertical y autoritaria de los poderes judiciales de la región significaba que los pocos jueces que intentaron ejercer su independencia e investigaban casos de violación de derechos humanos no encontraron respaldo y fueron vueltos al orden rápidamente. En varios países, jueces que intentaron proteger los derechos ciudadanos frente al Estado autoritario fueron víctimas de amenazas y, en algunos casos, de atentados¹⁰⁰⁶.

La estructura vertical y sus prácticas autoritarias cotidianas tiene sus efectos, pues según una encuesta reproducida por la maestra Margaret Popkin los únicos países latinoamericanos

¹⁰⁰⁵ Rodolfo Vega Hernández, La independencia del poder judicial, editorial Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C. Fundap, Querétaro, México, 2003, pp. 106-107.

¹⁰⁰⁶ Margaret Popkin, *Fortalecer la independencia judicial*, En busca de una justicia distinta “experiencia de reforma en América Latina”, op.cit., p. 411

donde existe un grado aceptable de confiabilidad en materia de independencia judicial son Uruguay, Costa Rica y Chile, encontrándose en el extremo opuesto con una **desconfianza** muy elevada en el poder judicial son Argentina con un índice de desconfianza del 90.3%, Paraguay con 88% y México con 81.1%.

A pesar de estos esfuerzos, las encuestas indican que la confianza pública en la justicia no ha mejorado. Según una encuesta del World Economic Forum, 2003, solo Uruguay, Costa Rica y Chile en América Latina se hallaban por encima del promedio mundial en materia de independencia judicial. Esta encuesta se basa en las respuestas de unos 3000 ejecutivos de empresas que evalúan sus propios países respecto a indicadores relacionados con las garantías a las inversiones y al comercio. En su publicación anual de los resultados de una encuesta de opinión pública aplicada en 17 países de la región, *latinobarómetro* encontró que solo 25% de las personas encuestadas en mayo y abril de 2003, contestaron que tenían “mucho” o “algo” de confianza en el poder judicial. En 2002, la confianza expresada en el poder judicial estaba en 27%, mientras que en 1999 y 2000, 34% de las personas que respondieron habían expresado confianza en la rama judicial. En Argentina, la desconfianza llegó en 2003 a 90.3%, seguido por Paraguay (88%), Ecuador (84.6%), y México (81.1%). Sólo en Costa Rica más de la mitad de los encuestados mostraron confianza en el Poder Judicial¹⁰⁰⁷.

La confianza ciudadana en la justicia no parece reflejar los esfuerzos de reforma llevado a cabo en los últimos años. Se puede analizar esta falta de confianza de distintas maneras: a) en algunos casos, puede reflejar las debilidades en la institucionalidad democrática, de la cual el poder judicial forma parte; b) en muchos casos existe la percepción de que la justicia solo responde a los intereses de quienes tienen poder económico o político. La incapacidad del poder judicial para resolver casos sonados puede afectar su imagen con la población; c) otro problema puede provenir de las expectativas creadas por la propia reforma judicial, que suelen sobrepasar lo que se puede esperar realísticamente de cualquier proceso de reforma judicial, y d) los esfuerzos encaminados a fortalecer la independencia judicial no siempre están acompañados por medidas destinadas a fortalecer la rendición de cuentas (*accountability*) del poder judicial. A veces, el esfuerzo para fortalecer la independencia judicial, y preservar el poder judicial de la injerencia de los otros poderes políticos del Estado, ha servido para crear una judicatura demasiado autónoma, que no percibe la necesidad de transparencia ni de rendir cuentas a nadie¹⁰⁰⁸.

Pero lo más grave, desde nuestro punto de vista, sucede cuando el poder judicial es incapaz de mantener la vigencia de las garantías individuales, como acontece hoy en México, donde existe el virtual estado de sitio que se ha comentado en otro apartado de nuestro trabajo y que resulta infructuoso acudir a la autoridad encargada del control constitucional para tramitar un juicio de garantías que no respetará el ejercito en las carreteras o en las calles de las poblaciones y ciudades donde realiza funciones de policía preventiva o de investigación de delitos. Con esa circunstancia el Poder Judicial Federal de México no cabe duda que avala el virtual estado de

¹⁰⁰⁷ *Ibidem.*, p. 414.

¹⁰⁰⁸ *Cfr.*, *Ibidem.*, pp. 414-416

excepción proveniente de una instrucción verbal del titular del Ejecutivo, sin respetarse el procedimiento constitucional para establecer ese régimen de excepción.

VI.2.3. La regulación de la independencia judicial en el ordenamiento mexicano

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 17 y 100 establece las bases de la actuación imparcial e independiente de los jueces. En efecto, el primero de los artículos dispone textualmente:

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por propia mano, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

(...)

Por su parte el artículo 100, en la parte conducente, establece:

Artículo 100.

(...)

La ley establecerá 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.

Los preceptos transcritos establecen con toda claridad que los integrantes del poder judicial deben ceñirse a los principios de independencia, imparcialidad, objetividad, profesionalismo y excelencia, a fin satisfacer la necesidad social de impartición de justicia. Sin embargo, no existe el consenso nacional para otorgar la independencia a los jueces, por ello, el propio poder revisor de la constitución, ha introducido al propio texto fundamental disposiciones que contradicen francamente los principios establecidos en las disposiciones transcritas y que alejan la posibilidad de una independencia “externa” e “interna” de los jueces.

Para ilustrar esa contradicción de nuestra regulación constitucional me referiré solo a algunas disposiciones que contradicen la independencia “interna” de los órganos judiciales, con lo que se merma considerablemente la independencia de los jueces. El primero de ellos es el relativo a la facultad que se le otorga a la Suprema Corte para unificar los criterios de los tribunales colegiados de circuito a efecto de fijar la jurisprudencia por contradicción que será obligatoria para todos los juzgadores (artículo 107, fracción XIII). Junto a esa facultad, también se localiza la

facultad que tienen la Suprema Corte y los propios tribunales colegiados para crear criterios jurisprudenciales por reiteración, los cuales deben ser aplicados obligatoriamente por los jueces al resolver los asuntos sometidos a su consideración (artículos del 192 al 197 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Con esas disposiciones no cabe duda que se vulnera la “independencia” e “imparcialidad” de los jueces y tribunales que tienen la obligación de seguir los criterios contenidos en las tesis jurisprudenciales, fijados por los órganos superiores del propio sistema judicial, con lo que se concreta una violación a lo que se denomina independencia judicial “interna”.

Un segundo caso de la violación al principio de independencia judicial consagrado en los preceptos constitucionales transcritos en párrafos que anteceden, el propio artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no obstante que reafirma la independencia e imparcialidad de los Consejeros del Consejo de la Judicatura Federal (párrafo quinto), contradice esa disposición con otra que se refiere a la integración del propio Consejo (segundo párrafo), al otorgar la facultad al Pleno de la Corte, para que designe a la mayoría de los Consejeros, con lo que se garantiza un grado de dependencia perfecto del Consejo al Pleno de la Suprema Corte, con lo que se afianza una violación más a la independencia “interna” de los jueces y confirma la integración jerarquizada de la estructura judicial en México.

Haciendo a un lado la terrible dependencia interna de los jueces, respecto de las instancias “superiores” de la estructura judicial, con un programa de muy buena intención los Plenos de la Suprema Corte, del Tribunal Electoral y del Consejo de la Judicatura en agosto de 2004, aprobaron el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, a efecto de dar vigencia a los principios constitucionales de independencia, imparcialidad, objetividad, profesionalismo y excelencia, así como de sistematizar los lineamientos conductuales idóneos para que el juzgador sea congruente con la aplicación cabal del derecho¹⁰⁰⁹.

El Código de Ética del Poder Judicial de la Federación tiene un raigambre constitucional y con base en el contenido de los artículos 17 y 100 se estructura en cinco capítulos titulados: Independencia, Imparcialidad, Objetividad, Profesionalismo y Excelencia. Estos principios se estructuran de manera coherente, tomando como hilo conductor la independencia judicial en sentido lato, entendida como la actitud que debe asumir el juzgador para ejercer la función jurisdiccional, sólo desde la perspectiva del derecho¹⁰¹⁰.

Rodolfo Luis Vigo, destaca que la “Exposición de Motivos” aclara que los tres primeros principios son en realidad manifestaciones de la independencia judicial en sentido lato, o sea, entendida “como la actitud que debe asumir el juzgador para ejercer la función jurisdiccional solo

¹⁰⁰⁹ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La independencia del Poder Judicial de la Federación*, Serie El Poder Judicial Contemporáneo Núm. 1, Edición Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006, p. 32.

¹⁰¹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Código de Ética del Poder Judicial de la Federación*, 1ª reimpresión, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004, p. 9.

desde la perspectiva del derecho”, en tanto la *Independencia* en sentido estricto refiere a la necesidad de que el juez rechace las “influencias extrañas al derecho provenientes del sistema social”; la *Imparcialidad* también remite a aquella independencia en sentido amplio, en tanto exige la prescindencia del juzgador respecto a las “influencias ajenas al derecho provenientes de las partes en los procesos sometidos a sus potestad”, y la *Objetividad* igualmente se vincula a la independencia en cuanto reclama resistencia “frente a influencias extrañas al derecho provenientes del propio juzgador”. La *Excelencia* tiene por objeto diversas virtudes judiciales cuyo cultivo configura “un arquetipo al que deben aspirar los juzgadores mexicanos”¹⁰¹¹.

El capítulo I del Código de Ética del Poder Judicial de la Federación que se refiere a la *independencia*, define a ésta como la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, provenientes del sistema social. Consistente en juzgar desde la perspectiva del Derecho y no a partir de presiones o intereses extraños a aquél. Por tanto, el juzgador:

- 1.1. Rechaza cualquier tipo de recomendación que tienda a influir en la tramitación o resolución de los asuntos que se sometan a su potestad, incluso las que pudieran provenir de servidores del Poder Judicial de la Federación.
- 1.2. Preserva el recto ejercicio de su función denunciando cualquier acto que tienda a vulnerar su independencia.
- 1.3. Evita involucrarse en actividades o situaciones que puedan directa o indirectamente afectar su independencia.
- 1.4. Se abstiene de recomendar, insinuar o sugerir, con un fin ilegítimo, el sentido en que deban emitir los demás juzgadores cualquier determinación judicial que tenga efecto sobre la resolución de un asunto.

La estructura judicial jerarquizada impide que en México se cumpla, al menos con las disposiciones contenidas en los numerales 1.1. y 1.4., transcritos. Toda vez que, para decidir algún asunto de su competencia, el juez debe atender obligatoriamente a los criterios judiciales contenidos en la jurisprudencia fijada por los tribunales de mayor jerarquía. Por ese motivo, a efecto de dar plena vigencia a los lineamientos del Código de Ética se impone una reforma del texto constitucional y legal que regula la emisión y vigencia de la jurisprudencia, así como para desterrar cualquier vestigio de reglas que lleven a una dependencia “interna” del juzgador, como el sistema de su designación, donde el Pleno de la Corte, en forma velada o abierta decide sobre las vacantes y determina en forma deliberada las promociones del personal.

VI.3. Las garantías judiciales como medio para lograr la independencia judicial “externa”

¹⁰¹¹ Rodolfo Luis Vigo, *Hacia el Código de Ética Judicial del Poder Judicial de México*, serie Ética Judicial, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004. p. 19.

El extraordinario procesalista José Ovalle Favela señala que por garantías judiciales se suele entender el conjunto de condiciones previstas en la Constitución, con el fin de asegurar, en la mayor medida posible, el desempeño efectivo y justo de la función jurisdiccional¹⁰¹².

El propio maestro Ovalle Favela siguiendo a Couture agrupa las condiciones referidas en las tres siguientes garantías: a) la garantía de *independencia*, apoyada en el principio de división de poderes, y la cual debe permitir a los juzgadores emitir sus decisiones conforme a su propia certeza de los hechos y de acuerdo con el derecho que estimen aplicable, sin tener que acatar o someterse a indicaciones o sugerencias provenientes de sus superiores jerárquicos (independencia interna) o de miembros de los otros poderes (independencia externa); b) la garantía de *autoridad*, la cual hace posible que los juzgadores estén en condiciones de lograr el cumplimiento efectivo de sus resoluciones, y c) la garantía de *responsabilidad*, que debe permitir exigir en forma institucional la responsabilidad civil, disciplinaria y penal de los juzgadores, por los actos ilícitos en que incurran¹⁰¹³.

Señala Héctor Fix Zamudio que por garantías judiciales debemos entender el conjunto de instrumentos establecidos por las normas constitucionales con el objeto de lograr la independencia y la imparcialidad del juzgador, y que poseen además, un doble enfoque, pues al mismo tiempo que se utilizan para el beneficio de los miembros de la judicatura, también favorecen la situación de los justiciables¹⁰¹⁴.

Las garantías judiciales que destaca como de mayor importancia el maestro Fix Zamudio aplicables a los miembros de la judicatura están los relativos a la *estabilidad*, *remuneración*, *responsabilidad* y *autoridad* de los juzgadores¹⁰¹⁵.

Entre otros autores, Mario Melgar señala una clasificación distinta de las garantías judiciales, incluyendo los conceptos de: *estabilidad* (que se traduce en la inamovilidad judicial); la *remuneración* (que se refiere a la autonomía financiera y la intangibilidad de las remuneraciones de los jueces); la *responsabilidad*, y la *autoridad* de los integrantes de la judicatura.

En una aportación más reciente Héctor Fix Fierro refiriéndose a las garantías judiciales afirma que no basta la definición del ámbito de actuación del Poder Judicial y su protección frente

¹⁰¹² José Ovalle Favela, *La administración de justicia en México*, en *Administración de justicia en Iberoamérica y sistemas judiciales comparados*, serie doctrina jurídica número 293, coordinador José Ovalle Favela, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006, p. 272.

¹⁰¹³ Ídem.

¹⁰¹⁴ Cfr., Héctor Fix Zamudio, *Los problemas contemporáneos del poder judicial*, colección *Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas*, Universidad Nacional Autónoma de México, coordinación de Humanidades, México, 1986, p. 18; Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, cuarta reimpression, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 31

¹⁰¹⁵ *Ibidem.*, pp. 18-19; Fix Zamudio y José Ramón Cossío, *Ídem.*

a las posibles intromisiones de otros poderes. Es necesario también que los jueces y magistrados disfruten de una serie de condiciones, conocidas como garantías judiciales, que tienen por finalidad asegurar la independencia e imparcialidad de sus fallos, y las cuales se dividen en cuatro sectores: *selección y designación; estabilidad; remuneración y responsabilidad*.

Estabilidad, remuneración, responsabilidad y autoridad son las garantías reconocidas de manera general por la doctrina, como advertimos de las clasificaciones reproducidas de diversos juristas en los párrafos que preceden, por lo que analizaremos cada una de ellas de manera muy especial. Solo José Ovalle Favela incluye la garantía de independencia y Héctor Fix Fierro la de selección y designación. Estas últimas garantías que por separado incorporan los destacados investigadores no las estudiaremos, toda vez que la garantía de independencia es un concepto muy genérico que, además, resulta ser la finalidad de todas las garantías judiciales, por lo que no podría ser una de ellas, sin infringir las reglas de la lógica o específicamente el principio de que *lo definido no debe entrar en la definición*¹⁰¹⁶. Por otra parte, la garantía de *selección y designación*, desde nuestro punto de vista queda subsumida dentro de la garantía de *estabilidad*.

VI.3.1. Garantía de estabilidad

La estabilidad. Como tal se entiende el conjunto de instrumentos que se traducen en la permanencia de los jueces y magistrados ya sea por un periodo determinado o de manera indefinida, hasta la finalización de su cargo, su fallecimiento o la edad de retiro, a no ser que incurra en un motivo de responsabilidad que implique su remoción a través de un proceso o de un juicio político. La forma más perfeccionada radica en la *inamovilidad*, la que significa que una vez designado el juez o magistrado, permanece indefinidamente en el cargo hasta su fallecimiento o retiro forzoso a una edad determinada¹⁰¹⁷.

Para Mario Melgar Adalid la *estabilidad* consiste en que ningún juez que la posea pueda ser destituido de su cargo salvo por violación de sus deberes constitucionales o legales. 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 tribunal¹⁰¹⁸. Como puede observarse en esta definición ve no solo a la preservación del encargo, a lo que se podría denominar estabilidad laboral, sino también a la protección de los ingresos de los jueces, para impedir su disminución o descuento, lo que podría aludir a una estabilidad respecto a la intangibilidad de las remuneraciones.

¹⁰¹⁶ Cfr., Raúl Gutiérrez Sáenz, Introducción a la lógica, 22ª edición, Editorial Esfinge, México, 1987, p. 124.

¹⁰¹⁷ Cfr., Héctor Fix Zamudio, Los problemas contemporáneos del poder judicial, op.cit, p. 19.

¹⁰¹⁸ Cfr., Mario Melgar Adalid, El consejo de la judicatura federal, 4ª edición, editorial Porrúa, S.A., México, 2000, p. 38.

En el ordenamiento jurídico mexicano los jueces y magistrados del Poder Judicial de la Federación adquieren inamovilidad hasta la edad de retiro forzoso (75 años) después de un periodo inicial de prueba de seis años (artículo 97, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). En el caso de los ministros de la Suprema Corte con su designación adquieren la inamovilidad por el periodo para el que son nombrados.

La reforma constitucional de 1994 que creó el Consejo de la Judicatura Federal confirmó las mismas reglas para la estabilidad de los jueces y magistrados federales, con las siguientes salvedades: a) el nombramiento o adscripción está a cargo del Consejo de la Judicatura Federal; b) los nombramientos deben hacerse bajo 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 cuales 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 ley¹⁰¹⁹.

La misma reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de diciembre de 1994, modificó la regulación de la estabilidad de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por una parte, se fijó como límite de tiempo en el desempeño del cargo de ministro quince años (artículo 94, párrafo décimo), pero por otro lado desaparece el límite de edad como requisito de elegibilidad (artículo 95, fracción II de la Constitución), Jorge Madrazo y Edgar Corso señalan que se puede ser ministro a los 70 u 80 años, con el riesgo de no llegar a terminar el mandato de quince años por cuestiones de salud, pero no jurídicas¹⁰²⁰. Se garantiza la inamovilidad de los ministros en el párrafo décimo del artículo 94 que dispone: *Los ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, solo podrán ser removidos del mismo en términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro.*

VI.3.2. Garantía de remuneración y autonomía financiera

La garantía de *remuneración* tiene su origen en un derecho personal, que no es otra que el reconocimiento de un derecho laboral que implica que a todo esfuerzo, superación y mérito, corresponda un salario igual. Pero va más allá porque implica asegurar un salario digno y razonable, congruente con la alta investidura de los integrantes de la judicatura que corresponda a su grado de especialización, de por sí delicada y trascendente. Significa dar seguridad y tranquilidad a quien de su profesión hace un proyecto de vida para los demás, es decir, para aquellos que reciben la justicia o sus efectos. De ahí la extraordinaria necesidad de establecer

¹⁰¹⁹ *Ibidem.*, pp. 39-40.

¹⁰²⁰ *Cfr.*, Jorge Madrazo y Edgar Corso Sosa, *voz garantías judiciales*, Diccionario de Derecho Constitucional, coordinador Miguel Carbonell, 2ª edición, coedición Universidad Nacional Autónoma de México y editorial Porrúa, S.A. México, 2005, p. 268.

institucionalmente, a través de los presupuestos del Poder Judicial, salarios decorosos que respondan a los esfuerzos desplegados por el servidor público judicial, y que lo aleje de cualquier expectativa ajena a su función jurisdiccional¹⁰²¹.

El artículo 94, párrafo noveno de la Constitución establece que “la remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito, los jueces de distrito y los consejeros de la Judicatura, así como los magistrados electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo”. Para Jorge Madrazo y Edgar Corzo¹⁰²² no existe duda de que esta disposición tutela es: que el salario de los jueces federales esté asegurado ante las presiones que sobre ellos pudiera presentarse. Por su parte Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro¹⁰²³ señalan que la intangibilidad establecida en el precepto constitucional señalado tiene por objeto evitar una presión económica por parte de los órganos Legislativo y Ejecutivo con la amenaza de menoscabar la remuneración de los jueces federales por motivos de carácter político.

Héctor Fix Fierro sostiene que la adecuada remuneración de los jueces y magistrados resulta tanto más importante, por cuanto existe total incompatibilidad de esos cargos con cualquier empleo o función remunerados, ya sean públicos o de particulares, según lo establece el artículo 101 de la Constitución¹⁰²⁴.

La incompatibilidad señalada y los comentarios doctrinales que realizó Héctor Fix Zamudio en las últimas cuatro décadas del siglo pasado, en el sentido de que las remuneraciones era uno de los aspectos más débiles de la judicatura en América Latina¹⁰²⁵, contribuyó sin duda a que se justificara la petición de un incremento constante en el presupuesto destinado a la administración de justicia en México, a partir de la década de los ochenta y hasta la actualidad, con la finalidad de mejorar las percepciones de los integrantes del Poder Judicial de la Federación de una manera permanente, revirtiéndose la circunstancia observada por el maestro Fix, a grado tal que hoy sus ingresos no solo son decorosos, sino que superan hasta en un 400% los que perciben los servidores públicos del Legislativo y del Ejecutivo.

La justificación para tener una remuneración más elevada que la de los otros poderes del Estado mexicano, la encontró la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como ente encargado de la función administrativa y de gobierno, de última instancia del Poder Judicial de la Federación, en

¹⁰²¹ Cfr., Rodolfo Vega Hernández, *La independencia del poder judicial*, op.cit., p. 136.

¹⁰²² Jorge Madrazo y Edgar Corzo Sosa, *voz garantías judiciales*, Diccionario de Derecho Constitucional, op.cit., 268.

¹⁰²³ Cfr. Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro, *comentario al artículo 94*, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, tomo IV, coordinador Miguel Carbonell, 18ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, coedición Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa, S.A., México, 2004, p. 9.

¹⁰²⁴ Héctor Fix Fierro, *comentario al artículo 17*, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, tomo I, op.cit., p. 306.

¹⁰²⁵ Véase Héctor Fix Zamudio, *Los problemas contemporáneos del poder judicial*, op.cit., pp. 19-20.

una vieja resolución de la Corte Suprema argentina, pronunciada el 15 de noviembre de 1985, por la cual se declaró fundada la acción de amparo que promovieron varios jueces federales contra las autoridades hacendarias por considerar que no respetaban el principio de no disminución de remuneración a los miembros del poder judicial federal consagrado en la Constitución de ese país sudamericano. La Corte señaló que la intangibilidad de los sueldos de los jueces es garantía de independencia del poder judicial de modo que cabe considerarla, juntamente con la inamovilidad, como garantía de funcionamiento de un poder del Estado, de modo similar a las que preservan a las Cámaras del Congreso, a sus miembros y a los funcionarios del organismo ejecutivo. Pero en la parte que ahora nos interesa, la Corte argentina estimó que: *“dicha intangibilidad de remuneración comprende la conservación del poder adquisitivo de la misma y no exclusivamente su valor monetario formal, a causa del envilecimiento o degradación de las retribuciones judiciales, producidas por la inflación”*¹⁰²⁶.

El equilibrio que se dio primero entre las percepciones de los juzgadores federales y los sueldos de los funcionarios del poder Ejecutivo en México fue bien visto, pero el constante incremento en los ingresos de los miembros del Poder Judicial Federal, llevo a que se rebasará con mucho los de cualquier servidor público¹⁰²⁷. Ese exceso ha servido para que la sociedad perciba una insensibilidad y falta de solidaridad de quienes determinan los sueldos judiciales, toda vez que están ubicados como los mejores del mundo lo cual es muy justo, pero no en un país donde existen setenta millones de mexicanos en pobreza, de los cuales cuarenta están en pobreza extrema, y cuyos ingresos no rebasan más de dos salarios mínimos.

Otro aspecto que nos parece riesgoso y sobre el cual existe muy poca reflexión por parte de quienes diseñan los parámetros de ingresos del personal judicial, es el relativa a que, ubicar a los juzgadores como la casta mejor remunerada del sector público, implica que cuenten con liquidez permanente, y en un país donde la inmensa mayoría no tiene capacidad de ahorro, hace a los juzgadores candidatos ideales para participar en inversiones de negocios privados, a los que seguramente serán invitados ya sea por parte de familiares o de “localizadores” de inversionistas. Así, la capacidad financiera individual de los miembros del Poder Judicial de la Federación puede convertirse con el tiempo en una debilidad que implica un peligro constante para burlar las incompatibilidades contenidas en el propio texto constitucional, incluso por medios legales. Por eso considero que los jueces deben tener una remuneración decorosa de conformidad con las condiciones económicas del país y aplicarles también la máxima que Juárez proclamó para todo

¹⁰²⁶ Cfr. Ídem.

¹⁰²⁷ En la actualidad se estima que las percepciones de un ministro de la Suprema Corte en México son 400% mayor que las recibidas por los Secretarios de Estado o Senadores de la República; los ingresos de los magistrados federales y de los jueces federales, rebasan con mucho a los percibidos por los funcionarios con cargos equivalentes de la administración esto es: los Diputados federales, subsecretarios de Estado y Directores Generales. Entendemos que no debe utilizarse los mismos parámetros de los otros poderes para fijar los tabuladores de los jueces, pero si estimamos pertinente ubicar el contexto económico del país, para determinar las percepciones adecuadas que permitan una vida digna y decorosa a los integrantes de la judicatura.

servidor público: “vivir en la medianía republicana”, como lo hacen sus colegas de todo Iberoamérica.

Otro aspecto del inconveniente cuando un sector de manera permanente mantiene liquidez financiera, frente a la mayoría de la población que carece de lo más mínimo, es el relativo a que se convierte en el blanco de las “estrategias de mercadeo” realizadas en forma cuidadosa y selectiva por las empresas y consorcios comerciales, circunstancia que genera en ese sector específico con capacidad de ahorro el apetito del consumo, transformándose su mentalidad de idealista en materialista. En este sentido un ingreso adecuado y equivalente al que se cubre en los cargos de gobierno parece recomendable y, en todo caso, buscar la forma de compensar el esfuerzo del juzgador con un haber de retiro más cuantioso. Esa medida permitiría que durante la época de ejercicio de la actividad jurisdiccional se viviría en la *medianía república*, pero con la posibilidad de una estabilidad económica por la recompensa que tendría al término de su ejercicio profesional; con esto se lograría una menor vulnerabilidad para que los juzgadores y sus familias adquieran la mentalidad materialista y disfruten de una vida decorosa y apacible, pero con la confianza de su seguridad en la época de su jubilación, dándose, con ello además, un ejemplo de solidaridad con un pueblo que vive sumido en la pobreza.

VI.3.3. La autocancelación de la autonomía financiera del Poder Judicial de la Federación en México

Otro aspecto muy diverso al de los ingresos de los juzgadores, pero no menos importante, es el relativo a la autonomía presupuestal y financiera del poder judicial. Para Mario Melgar¹⁰²⁸ el principio de autonomía financiera del Poder Judicial está en la esencia 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 útil 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.

Los escritos de Héctor Fix Zamudio, al menos desde la década de los setentas del siglo pasado, describieron una situación aflictiva de inferioridad económica del Poder Judicial con respecto a los otros poderes públicos¹⁰²⁹. Para superar esa adversidad se proponía adoptar instrumentos efectivos que evitaran el desgaste de los tribunales derivados de la negociación periódica de su presupuesto; así, se propuso incorporar en la Constitución la obligación de respetar un porcentaje mínimo del presupuesto para el organismo judicial para que lo administrara en forma autónoma, atendiendo a las necesidades prioritarias de la administración de justicia.

¹⁰²⁸ Cfr., Mario Melgar Adalid, El consejo de la judicatura federal, op.cit., p. 40.

¹⁰²⁹ Héctor Fix Zamudio, Los problemas contemporáneos del poder judicial, op.cit., p. 19.

Se propuso seguir como modelo el contenido de los artículos 177 de la Constitución de Costa Rica; 238 de la Carta del Perú de 1979; 62 del Decreto de reformas a la Constitución colombiana, aprobadas en 1979, y el artículo 123 de la Carta guatemalteca de 1985. Dichos preceptos establecieron respectivamente: seis, dos, diez y dos por ciento del presupuesto para el poder judicial¹⁰³⁰.

En México, la Suprema Corte que tenía encomendada la función de administración y gobierno del Poder Judicial de la Federación hasta 1994, debía negociar el presupuesto para cubrir los gastos de ese poder del Estado con el Secretario del ramo respectivo (Hacienda y Crédito Público o cuando existió el de Programación y Presupuesto), cada año, a efecto de que éste lo presentara la titular del Ejecutivo, quién debía hacerlo llegar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. De esta manera, las condiciones del presupuesto quedaban inicialmente bajo el escrutinio y aprobación de un Secretario de Estado. Por fortuna, en 1976 la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público estableció que el Poder Judicial no estaba obligado a remitir el proyecto de presupuesto, como debían hacerlo las entidades de la administración pública federal a la entidad encargada de prepara los proyectos de presupuesto de gasto anual, sino que en lo subsecuente, debía enviarlo directamente al presidente de la República para su incorporación al proyecto de presupuesto general.

Entre 1976 y 1994 el presidente de la República estaba en posibilidad de hacer observaciones al proyecto de presupuesto presentado por el Poder Judicial de la Federación, hasta antes de remitir el proyecto general de presupuesto del gobierno al Congreso. Sin embargo, a partir de la reforma judicial de 1994 quedó claro que el Ejecutivo solo debe integrar al proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, el que le remita la Suprema Corte, de ahí que en caso de no ser admitido sería el Congreso directamente la instancia, ante la que debe acordarse los términos finales del presupuesto del Poder Judicial, sin interferencia de ninguna índole del Ejecutivo en ese proceso.

El artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para consolidar el proceso de la presentación del proyecto de presupuesto del poder judicial descrito, establece las siguientes reglas: **1.** La Suprema Corte elabora su propio presupuesto y el Consejo de la Judicatura el del resto del Poder Judicial; **2.** Los dos presupuesto integran el presupuesto del Poder Judicial de la Federación, y **3.** El proyecto de presupuesto se remite al Ejecutivo para que se incluya en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que será aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión¹⁰³¹.

La plena autonomía financiera del Poder Judicial de la Federación, es una materia pendiente, toda vez que el presupuesto debe ser aprobado por la Cámara de Diputados y existen

¹⁰³⁰ Ídem.

¹⁰³¹ Véase Rodolfo Vega Hernández, *La independencia del Poder Judicial*, op.cit., p. 136.

ocasiones en que se complica a la judicatura justificar el incremento de partidas ante las Comisiones de la Justicia y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de ese órgano legislativo. Por ello, para alguna parte de la doctrina adquiere todavía vigencia la vieja propuesta de otorgar un porcentaje del presupuesto para la administración de justicia y de esa forma evitar el “examen” al que se ven sometidos los juzgadores por parte de los diputados, en detrimento de su autonomía. Esa dinámica ha generado situaciones bochornosas, como el hecho de que los diputados pretendan someter a examen a la actividad jurisdiccional, bajo parámetros de productividad y calidad en el servicio, ajenos por completo a la función del juzgador¹⁰³².

La reforma para que se autorice un porcentaje del presupuesto de la Federación al Poder Judicial y así evitar el desgaste de tener que justificar el incremento de sus partidas ante los Diputados, por el momento resulta una batalla perdida, por la falta de un consenso nacional sobre ese particular. Desafortunadamente, los juzgadores no han resultado ser ejemplo para administrar con prudencia, racionalidad, transparencia y efectividad el gasto público. Esa insuficiencia en la administrativa de recursos públicos persiste, aún después de la creación del Consejo de la Judicatura.

La mayor insensibilidad e irresponsabilidad del Consejo de la Judicatura y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la administración de sus presupuestos se presenta cuando ambas instituciones deciden repartir los subejercicios del gasto entre el personal del Poder Judicial, disfrazados de bonos extraordinarios o estímulos. Los Plenos de los citados órganos judiciales tratan de justificar esos desatinos indicando que si devuelven las cantidades relativas a los subejercicios, no tendrán argumentos contundentes para justificar incrementos presupuestales en futuros ejercicios fiscales.

Como se sabe, las dependencias del Ejecutivo o los organismos públicos cuando tienen un subejercicio del gasto, deben reasignar los recursos en términos de la normatividad emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero en caso de incumplir el programa de gasto deben reasignarse los recursos para programas prioritarios emergentes en beneficio de la población, o bien, ingresar a los fondos para atender contingencias.

Teniendo como manto protector la independencia judicial, los subejercicios originados en el presupuesto del Poder Judicial, desafortunadamente, en lugar de utilizarse en programas de combate a la pobreza canalizándolos a través de las áreas del gobierno competentes, se lo reparten entre sí los juzgadores. Esto que puede visualizarse como un beneficio a corto plazo para los integrantes de la judicatura que ven incrementada su remuneración, perjudica a mediano y largo plazo al Poder Judicial en su conjunto; en efecto, la posición de ese poder del Estado se

¹⁰³² En la Legislatura 200-2003, el Diputado Luis Pasos presidió la Comisión de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público y regateaba cualquier incremento del presupuesto del Poder Judicial, aduciendo que existía rezago en la actividad jurisdiccional y que los incrementos autorizados en presupuestos anteriores no reflejaban avances en la productividad esperada de los órganos jurisdiccionales.

debilita para impulsar las reformas estructurales que le permitan una verdadera autonomía financiera. Esto es lo que evita que, por el momento, se logre el consenso necesario para que se autorice un porcentaje fijo del presupuesto general para la administración de justicia.

Los desaciertos en materia administrativa del Poder Judicial ha provocado que los juzgadores tengan que justificar su actuación ante la sociedad, incrementando el gasto en aspectos que no son inherentes a la función judicial; prueba de ello es el gasto que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal en materia de comunicación social, incluyendo los de sostener un canal propio de televisión, infringiendo la máxima que los jueces hablan sólo a través de sus sentencias.

Los principios constitucionales y legales de acceso a la información pública estatal no implican la necesidad de mantener un canal de televisión, ni mucho menos sostener un gasto creciente en materia de comunicación social. La página del internet, la reproducción de las diversas obras del Poder Judicial a precios accesibles, la difusión del contenido de los criterios judiciales y la respuesta oportuna a las solicitudes de información, son instrumentos suficientes para cumplir con las obligaciones en materia de acceso a la información pública. Resultando falaz la postura de los ministros para sostener un canal de televisión y gastos crecientes en materia de comunicación social, alegando que contribuyen a la transparencia judicial, más bien estos instrumentos resultan necesarios para justificar el dispendio de recursos del Poder Judicial ante la ciudadanía.

VI.3.4. La garantía de responsabilidad

La *responsabilidad judicial* es aquella en que incurren los jueces de las diversas jerarquías cuando cometen faltas graves o delitos en el ejercicio de sus funciones judiciales, y que además de las sanciones respectivas, comprende la reparación de los daños y perjuicios que causen a las partes o a los terceros en resolución de las controversias que tienen encomendadas¹⁰³³.

La *responsabilidad* de los jueces desde una perspectiva genérica incluye: a) la responsabilidad procesal, de acuerdo con las atribuciones de los miembros de la judicatura en la dirección del proceso, y b) la responsabilidad en sentido estricto, como el procedimiento establecido para imponer sanciones a los jueces que cometan errores inexcusables, faltas o delitos en el ejercicio de sus funciones. Desde otro enfoque, se puede considerar por separado la responsabilidad de carácter político de los juzgadores, a través de su intervención en los instrumentos de justicia constitucional¹⁰³⁴.

¹⁰³³ Héctor Fix Zamudio, voz *Responsabilidad judicial*, Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, coedición Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa, S.A., México, 2005, p. 3364.

¹⁰³⁴ *Cfr.*, Héctor Fix Zamudio, Los problemas contemporáneos del poder judicial, op.cit., p. 20.

Para efectos de analizar la garantía de *responsabilidad* basta con que se analice la responsabilidad en sentido estricto, misma que en el ordenamiento mexicano puede dividirse en tres sectores: a) responsabilidad civil o patrimonial; b) de carácter administrativo o disciplinario, y c) de naturaleza penal.

La *responsabilidad civil o patrimonial* implica la obligación de los juzgadores de resarcir a los participantes de un proceso o a los terceros afectados con las resoluciones que en el mismo se dicten, de los daños y perjuicios que hubiesen ocasionado con su deficiente o indebida actuación cuando la misma hubiese sido negligente o dolosa, pero que en la evolución de las instituciones jurídicas de nuestra época está vinculada con la responsabilidad directa de carácter patrimonial del Estado con relación a las prestaciones de los servicios públicos, entre los cuales destaca, por su repercusión en la paz social, el ejercicio de la función jurisdiccional¹⁰³⁵.

Álvaro Castro Estrada¹⁰³⁶ señala que la responsabilidad patrimonial del Estado es una institución jurídica que mediante criterios objetivos de derecho público, establece la obligación directa del Estado de indemnizar a los particulares que hayan sido lesionados antijurídicamente en sus bienes o derechos con motivo de la actividad extracontractual del propio Estado. Se entiende por *lesión antijurídica*, el conjunto de afectaciones patrimoniales que los particulares no tienen el deber jurídico de soportar, al no existir expresamente título legítimo para sufrir el daño irrogado; y dicha antijuridicidad presupone la existencia de una garantía legal a la integridad de su patrimonio.

La evolución histórica de la responsabilidad patrimonial del Estado a nivel mundial puede dividirse en cuatro grandes etapas: irresponsabilidad del Estado; responsabilidad del funcionario público; responsabilidad parcial del Estado, y responsabilidad directa y objetiva del Estado. Por razón de espacio sólo nos referiremos a esta última etapa, en la cual los particulares pueden ser efectivamente indemnizados respecto de los daños y perjuicios que la actividad del Estado les cause. Esta responsabilidad está basada en la “teoría del órgano” y en la de la “titularidad de los servicios públicos”, por lo que el Estado resulta *directamente* responsable de la actividad de sus servidores públicos, aunque desde luego cuente con la posibilidad de repetir lo pagado en vía de regreso en contra del servidor público causante del daño, cuando se acredite la existencia de falta grave. En ese contexto señala Castro Estrada¹⁰³⁷ que la responsabilidad patrimonial del Estado es *objetiva* en tanto se separa de los principios subjetivos civilistas de la culpa, que han resultado insuficientes para responder adecuadamente a los reclamos que se presentan cuando el Estado irroga daños a un particular que no tenga la obligación jurídica de soportar. Las expresiones

¹⁰³⁵ Héctor Fix Zamudio, *voz Responsabilidad judicial*, Diccionario Jurídico Mexicano, op.cit., pp. 3364-3365; Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, op.cit., p. 34.

¹⁰³⁶ *Cfr.*, Álvaro Castro Estrada, *voz Responsabilidad patrimonial del Estado*, Diccionario Jurídico Mexicano, op.cit., p. 3369.

¹⁰³⁷ *Ibidem.*, p. 3370.

primigenias de esta institución se encuentran en diversas resoluciones del Consejo de Estado francés, que ha edificado progresivamente la teoría de la “falta de servicio”, la cual consiste en que todos aquellos actos que se deriven del mal funcionamiento del servicio público, pueden demandarse o reclamarse directamente al Estado.

Por responsabilidad patrimonial en el ámbito jurisdiccional, tradicionalmente se había entendido como el pago de daños y perjuicios ocasionados a las partes o a terceros por una conducta negligente o de ignorancia inexcusable del juzgador que había de cubrir directamente el funcionario judicial responsable a causa de una decisión pronunciada en un proceso civil ordinario a instancia del afectado. El concepto de responsabilidad patrimonial ha cambiado radicalmente en los ordenamientos constitucionales contemporáneos, en los cuales, con independencia de la responsabilidad personal de los miembros de la judicatura, se ha transformado en la obligación objetiva del Estado para resarcir a los gobernados los daños y perjuicios que sufran debido a una defectuosa prestación del servicio público jurisdiccional u que forma parte de la institución genérica de la responsabilidad patrimonial del Estado por la deficiencia o errores en la prestación de los servicios públicos¹⁰³⁸.

Siguiendo la tendencia moderna de regular la responsabilidad objetiva del Estado, la Constitución española de 1978 en su artículo 121 incorporó la siguiente disposición: “Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la administración (en realidad, impartición) de justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la Ley”.

En América Latina uno de los países más avanzados en la regulación de la responsabilidad judicial, incluyendo la objetiva y directa, es Venezuela, donde el constituyente estableció en forma expresa y clara las siguientes disposiciones:

Constitución:

Artículo 25. Todo acto dictado en ejercicio del poder público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución y la ley es nulo, y los funcionarios públicos y funcionarias públicas que lo ordenen o ejecuten incurren en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que le sirvan de excusa órdenes superiores.

Artículo 49.8. Toda persona **podrá solicitar del Estado** el restablecimiento o reparación de la situación jurídica lesionada por **error judicial, retardo u omisión injustificados**. Queda a salvo el derecho del o de la particular de exigir la responsabilidad personal del magistrado o magistrada, juez o jueza o del Estado, y de actuar contra éstos o éstas.

Artículo 139. El ejercicio del poder público acarrea responsabilidad individual por abuso o desviación del poder o por violación de esta Constitución o de la ley.

Artículo 255. *In fine*. **Los jueces o juezas son personalmente responsables, en los términos que determine la ley, por error, retardo u omisiones injustificadas**, por la inobservancia sustancial de

¹⁰³⁸ Cfr., Héctor Fix Zamudio, Los problemas contemporáneos del poder judicial, op.cit., pp. 20-21.

las normas procesales, por denegación, parcialidad, y por los delitos de cohecho y prevaricación en que incurran en el desempeño de sus funciones.

Artículo 285.5. Son atribuciones del ministerio público: intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, laboral, militar, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios o funcionarias del sector público, con motivo del ejercicio de sus funciones¹⁰³⁹.

Según Fix Fierro, la responsabilidad patrimonial o civil en materia judicial tiene el inconveniente de que el particular afectado debe iniciar un juicio ordinario contra el juez o el Estado. Lo que hace prácticamente nugatorio el derecho por la tardanza de la resolución en ese tipo de procedimientos, haciendo ineficaz y completamente inadecuado el régimen de responsabilidad; ello no obstante de que el artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que: “toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley, en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial”.

El 14 de junio de 2002 se adicionó un párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer la responsabilidad objetiva y directa del Estado, bajo la disposición siguiente: “la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”.

En principio la disposición constitucional parece restrictiva y se refiere a la responsabilidad del Estado derivada exclusivamente de la actividad administrativa y no legislativa, ni jurisdiccional. Para Héctor Fix Fierro, la disposición si comprende en forma indubitable al servicio público de justicia¹⁰⁴⁰.

Pero al margen del debate sobre si la disposición constitucional es amplia o restrictiva, debe mencionarse que la legislación ordinaria estableció un mecanismo para el pago de las indemnizaciones derivadas de la responsabilidad objetiva del Estado tan complicado que parece imposible la ejecución de una sentencia firme que haya determinado la responsabilidad; en efecto, debe remitirse oficio a la autoridad fiscal para que ésta incluya la sentencia en una lista y conforme a la disposición de la partida respectiva del presupuesto para ese rubro se cumplirán las sentencias pagando las indemnizaciones hasta donde alcance y dejando pendiente las demás, reestructurando el listado respectivo. Ese sistema resulta inconveniente por la discreción que conserva la autoridad administrativa para realizar el listado, y por la posibilidad de ceder ante presiones fuertes, para realizar con preferencia el pago de aquellos asuntos que generan presión,

¹⁰³⁹ Cfr., Ricardo Henríquez Larroche, *Administración de justicia en Venezuela*, en *Administración de Justicia en Iberoamerica y sistemas judiciales comparados*, coordinador José Ovalle Favela, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006, p. 386.

¹⁰⁴⁰ Héctor Fix Fierro, *Comentario al artículo 17*, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentadas y concordada, tomo I, op.cit., p. 306.

frente a otros que pudieran tener preferencia por la fecha de requerimiento de cumplimiento de sentencia; incluso, algunas personas por cansancio pueden dejar de gestionar el cumplimiento de la resolución respectiva y hacerse a la idea de que su derecho ha sido denegado.

Una tarea pendiente en México es la de reformar el texto de la Constitución para que expresamente se incorpore la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado en materia judicial, y a partir de ahí, regular en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, o en una Ley específica, el régimen de responsabilidad patrimonial o civil de los juzgadores bajo el parámetro constitucional que se incorpore de la responsabilidad objetiva y directa del Estado, con cargo al presupuesto del Poder Judicial.

La *responsabilidad administrativa* es aquella en la que incurre el servidor público por realizar acto u omisiones que afecten la honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones¹⁰⁴¹.

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece 24 causales de procedencia que dan origen a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, entre las que destacan: a) falta de diligencia en el servicio encomendado; b) formular y ejecutar de manera ilegal los planes, programas y presupuestos de su competencia; c) desviar los recursos asignados así como las facultades y la información reservada a su cargo; d) descuido en el manejo y custodia de los documentos y la información que reserve bajo su cuidado; e) observar una mala conducta en el desempeño de la función encomendada; f) cometer faltas de respeto al público; g) cometer agravios o abusos con los inferiores; h) cometer insubordinación y falta de respeto a un superior jerárquico; i) no informar al superior del incumplimiento de obligaciones y las dudas fundadas que tuviese sobre la procedencia de las ordenes que recibe; j) ejercer funciones que no le correspondan; k) autorizar a un inferior a faltar más de 15 días seguidos o 30 discontinuos en un año; l) ejercer otro cargo incompatible o que se le prohíba; m) intervenir en el nombramiento de una persona inhabilitada; n) no excusarse cuando tenga impedimento; o) recibir donativos de personas cuyo interés se esté afectando; p) pretender obtener beneficios extras de su remuneración; q) intervenir en la designación de una persona sobre la que tenga interés personal; r) no presentar la declaración de situación patrimonial; s) desatender las órdenes de la Secretaria de la Función Pública, t) no informar al superior de la inobservancia de las obligaciones de sus subalternos; u) incumplimiento de cualquier disposición jurídica, y v) las demás que dispongan las leyes. Los artículos 50 y 59 de la misma Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establecen otras causales para determinar responsabilidad. En efecto, el segundo párrafo del artículo 50 establece que: w) incurre en responsabilidad el servidor público cuando inhiba a un particular de presentar una queja o denuncia o con motivo de ella realice cualquier conducta injusta, y x) los empleados de las contralorías internas que se abstengan

¹⁰⁴¹ José Luis Soberanes Fernández, *voz Responsabilidad de los servidores públicos*, Diccionario Jurídico Mexicano, op.cit., p. 3356

injustificadamente de aplicar una sanción o no se ajusten a lo previsto en la ley, también incurren en responsabilidad (artículo 59).

Por lo que respecta a los servidores públicos judiciales, cabe señalar que el título octavo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación regula las causas de responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos adscritos a ese poder (artículo 131), los órganos competentes para conocer del procedimiento y aplicar las sanciones (artículo 133), los medios para iniciar el procedimiento disciplinario (artículo 132), el procedimiento administrativo para sancionar (artículo 134), así como las sanciones aplicables (artículos del 135 al 137). Esta regulación sobre la responsabilidad de los servidores del Poder Judicial de la Federación será abordada de manera más exhaustiva cuando analicemos en próximos apartados las facultades del Consejo de la Judicatura Federal y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de supervisión y disciplina de los integrantes de la judicatura.

Héctor Fix Zamudio¹⁰⁴² señala que la *responsabilidad administrativa o disciplinaria* es mucho más frecuente, puesto que sólo se traduce en la imposición de sanciones disciplinarias que van desde la amonestación hasta la suspensión temporal, y en los supuestos más graves, la destitución del funcionario responsable o inclusive la inhabilitación, que en ámbito del Poder Judicial, imponen los consejos de la judicatura, tomando en consideración que a ellos corresponde en nuestro sistema el gobierno, administración y vigilancia del sector judicial.

La responsabilidad administrativa o disciplinaria implica una vigilancia permanente de la actividad de los jueces y magistrados. En el modelo para fincar responsabilidades de esta naturaleza se ha producido una evolución, pues en una primera etapa se encomendaba a las autoridades administrativas, en el caso de México correspondió a la Secretaría de Justicia que fue suprimida por el artículo XIV transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917. Posteriormente se encomendó la actividad de supervisión y vigilancia, así como aplicación de sanciones administrativas a los tribunales de mayor jerarquía, en México, respecto del Poder Judicial de la Federación a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; pero, en la última etapa se ha encomendado a órganos disciplinarios específicos o bien a los Consejos de la Judicatura o Magistratura.

En virtud de la reforma constitucional publicada en 31 de diciembre de 1994 se creó el Consejo de la Judicatura, órgano al que se encomendó la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que conservó las referidas facultades respecto a los servidores públicos que le están adscritos, conformándose de esta manera un sistema mixto en nuestro sistema.

La responsabilidad penal es la de mayor gravedad, toda vez que implica la imposición de sanciones personales por conductas que no solo lesionan de manera grave la prestación del

¹⁰⁴² Héctor Fix Zamudio, *voz Responsabilidad judicial*, Diccionario Jurídico Mexicano, op.cit., p. 3365.

servicio sino que las conductas están tipificadas como delitos comunes u oficiales. Fix Zamudio¹⁰⁴³ señala que aún cuando este tipo de comportamiento judicial no es frecuente, de cualquier modo los instrumentos represivos se otorgan también en beneficio de los jueces y magistrados en cuanto implican la necesidad a de un juicio previo (antejuicio), o bien, un juicio de carácter político, que asume varias modalidades, según se trate de delitos comunes o de infracciones graves cometidas por los funcionarios judiciales con motivo de sus actividades públicas. En tal virtud, no se puede someter directamente a un proceso penal a los jueces o magistrados sin que de manera previa se hubiese autorizado su enjuiciamiento por los mismos tribunales superiores o por otros órganos del Estado.

Héctor Fix Fierro¹⁰⁴⁴ señala que la *responsabilidad penal* esta prevista en los códigos respectivos, bajo el rubro de “delitos cometidos contra la administración de justicia”. Así, por ejemplo, comete delito el juez que litiga por sí o por interpósita persona, si la ley le prohíbe el ejercicio de la profesión (artículo 225, fracción III del Código Penal para el Distrito Federal). Estas normas tienen por objeto garantizar la imparcialidad y celeridad de los órganos de la justicia.

Además de las responsabilidades descritas, de conformidad con el texto del artículo 110 de la Constitución, los ministros de la Suprema Corte, lo magistrados del Tribunal Electoral, los jueces de Distrito y los magistrados de circuito, así como los jueces y magistrados del Distrito Federal pueden ser sujetos a *juicio político*, si en el ejercicio de sus funciones incurren en actos u omisiones que “redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho” (artículo 109 fracción I de la Constitución). Igualmente pueden serlo los magistrados de los tribunales superiores de los estados por violaciones graves a la Constitución y las leyes federales, así como por manejo indebido de fondos federales¹⁰⁴⁵.

Estos temas de responsabilidad penal y política los abordaremos también cuando analicemos las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal en materia de supervisión y disciplina de los integrantes de la judicatura federal.

VI.3.5. Garantía de autoridad

La garantía judicial de *autoridad* implica que los juzgadores deben contar con instrumentos jurídicos para hacer respetar sus resoluciones y con el auxilio de la fuerza pública para la ejecución de sus decisiones. La misma autoridad del juzgador puede entenderse en sentido moral, en virtud

¹⁰⁴³ Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, op.cit., pp. 34-35.

¹⁰⁴⁴ Héctor Fix Fierro, *Comentario al artículo 17*, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentadas y concordada, tomo I, op.cit., p. 307.

¹⁰⁴⁵ *Cfr.*, ídem.

de que no en todos los países se les otorga reconocimiento social por la importante labor que realizan¹⁰⁴⁶. Es comprensible que este reconocimiento sea mayor en los países que siguen la tradición angloamericana del *common law*, por el papel esencial que se atribuye a la jurisprudencia judicial para la integración del ordenamiento jurídico. En sentido propio, los códigos procesales otorgan al juzgador, medios de apremio y correcciones disciplinarias, que pueden llegar a la multa y al arresto en los casos extremos para imponer sus decisiones a las partes o terceros. Son varias las constituciones contemporáneas que establecen la obligación de las autoridades públicas para otorgar auxilio a los tribunales en la ejecución de sus fallos. Entre otros podemos citar los artículos 209 de la Constitución de Venezuela de 1961, del mismo número de la portuguesa (1976-1982), el 313 de la de Honduras de 1982 y el 202 de la Carta paraguaya de 1992¹⁰⁴⁷.

La Constitución encarga al legislador local y federal establecer los medios para garantizar la *plena ejecución* de las resoluciones de los tribunales. Estos medios son necesarios, ya que los jueces carecen en general de la posibilidad de imponer el cumplimiento de sus fallos, cuando los particulares o las autoridades les niegan su acatamiento voluntario o no tienen interés en él; para ello dependen del poder coactivo de otras autoridades (por ejemplo, para el cumplimiento de una sentencia privativa de libertad en un establecimiento penitenciario) en tal contexto pueden citarse la atribución que tiene el presidente de la República de facilitar “al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones” (artículo 89, fracción XII de la Constitución)¹⁰⁴⁸.

Las leyes procesales civiles establecen procedimientos especiales de ejecución forzosa si una de las partes no cumple voluntariamente lo dispuesto en la sentencia. Sin embargo, si se trata del incumplimiento de autoridades, no existe la posibilidad de ejecución, sino, cuando mucho, de exigir a dichas autoridades alguna clase de responsabilidad oficial. La Suprema Corte de Justicia tiene facultades para destituir a las autoridades que se nieguen a cumplir (injustificadamente) una sentencia que otorgue el amparo, o insistan en la repetición del acto reclamado (artículo 107, fracción XVI de la Constitución), pero dicha facultad ha sido ejercida en muy contadas ocasiones¹⁰⁴⁹.

El sector que implica mayores problemas es el relativo a la ejecución de las resoluciones y sentencias dictadas por los tribunales ordinarios o especializados que implican una condena contra las autoridades administrativas, con mayor razón si esa condena es económica, puesto que existe una resistencia para su cumplimiento, tomando además en consideración los diversos privilegios

¹⁰⁴⁶ Héctor Fix Zamudio, Los problemas contemporáneos del Poder Judicial, op.cit., p. 22.

¹⁰⁴⁷ Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, El poder judicial en el ordenamiento mexicano, op.cit., p. 35.

¹⁰⁴⁸ Cfr. Héctor Fix Fierro, comentarios al artículo 17, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada, op.cit., pp. 307-308.

¹⁰⁴⁹ *Ibidem.*, p. 308.

que corresponden a dichas autoridades, entre ellas la imposibilidad del secuestro de bienes para forzar dicha ejecución, y por ello llega a hablarse de la “inejecución de las sentencias administrativa”¹⁰⁵⁰.

El sistema de solicitar auxilio a las autoridades ejecutivas para dar cumplimiento a los fallos judiciales ha resultado eficaz en términos generales, por ello se ha desterrado o desestimado la posibilidad de crear un “policía judicial” directamente dependiente del Poder Judicial, sin perjuicio de que, razones de especialización, podrían de todas formas hacerla aconsejable¹⁰⁵¹.

¹⁰⁵⁰ Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, op.cit., p. 36; Héctor Fix Zamudio, *Los problemas contemporáneos del poder judicial*, op.cit., p. 22.

¹⁰⁵¹ Cfr. Alejandro Abal Oliú, *Administración de justicia en Uruguay*, en *Administración de justicia en Iberoamerica y sistemas judiciales comparados*, coordinador José Ovalle Favela, op.cit., pp. 363-364.

TÍTULO III

LAS FUNCIONES NO JURISDICCIONALES DEL PODER JUDICIAL

CAPÍTULO SÉPTIMO

LAS FUNCIONES DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL PODER JUDICIAL

VII.1. Del gobierno y administración del poder judicial o las facultades no jurisdiccionales del poder judicial

Existe un dilema para definir el concepto de *gobierno del poder judicial*, toda vez que atendiendo al significado de los términos resultaría un contrasentido aceptar que los jueces tengan un gobierno, toda vez que éste cancelaría la independencia consustancial de los jueces, sujetándolos a una dirección o mando, así sea de órganos internos del propio orden judicial.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española¹⁰⁵² define al gobierno como la acción y efecto de gobernar o regir; así como las ideas de mando o autoridad sobre otros. El Diccionario Jurídico Mexicano¹⁰⁵³ adopta la siguiente definición de gobierno: “(del latín *gubernatio onis*, de *gubernare*, gobernar). En el lenguaje usual es sinónimo de dirigir, regir, administrar, mandar, conducir, guiar, etc. Es el agrupamiento de personas que ejercen el poder. Es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo”.

David E. Apter, señala que a nivel más general, “el gobierno consiste en un grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en el ejercicio del poder. Esta definición es aplicable a casos en que el gobierno es soberano como aquellos en que no lo es. En el caso de gobiernos soberanos el grupo gobernante ejerce la autoridad legítima, protege y dirige a la comunidad mediante la adopción y ejecución de decisiones”¹⁰⁵⁴.

De estas definiciones advertimos que a cualquier organización social a la que se pretenda aplicar el concepto de gobierno implica la conformación de un grupo minoritarios que ejerce funciones de poder, mediante las cuales manda, conduce, guía o dirige el destino de la comunidad

¹⁰⁵² Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, *voz gobierno*, op.cit., pp. 1141-1142.

¹⁰⁵³ Horacio Lombardo Aburto, *voz gobierno*, en Diccionario Jurídico Mexicano, op.cit., p. 1820.

¹⁰⁵⁴ David E. Apter, *voz Gobierno*, Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, edición española dirigida por Luis L. Sills, segunda reimpresión, volumen 5, Editorial Aguilar, Madrid, p. 173.

que conforma el otro grupo de la estructura gubernamental respectiva al que podríamos denominar grupo “gobernado”, compuesto por la mayoría de los integrantes de la organización social.

Esa definición de gobierno nos lleva a reflexionar que no es admisible someter a los jueces a la dirección, mando, regimiento o autoridad de terceros, y ni siquiera de los órganos internos del propio poder judicial. Si la función judicial requiere la independencia, los jueces no han de tener ninguna otra obediencia distinta de la que deben a la Constitución y a las leyes. O sea a las normas que han de aplicar. Por tanto, exige excluir toda intervención externa de los demás órganos estatales encaminada a mediatizar su labor o que sea susceptible de producir ese efecto. Tampoco admite el sometimiento de un juez o tribunal a instrucciones de las instancias judiciales superiores. Nadie puede condicionar el ejercicio del Poder Judicial. Precisamente por eso, requiere, también, que el estatuto jurídico del juez esté definido en términos tales que no implique ni permita condicionamientos o presiones sobre su actuar¹⁰⁵⁵.

Héctor Fix Fierro, con gran tino ha señalado que no puede identificarse a los tribunales como organizaciones burocráticas jerarquizadas, sino por el contrario, el término que permite una mejor precisión del orden judicial atendiendo a la naturaleza de las funciones jurisdiccionales e imprescindible independencia de los juzgadores, es el de *organizaciones profesionales*¹⁰⁵⁶.

Luis Diez Picasso advierte que los jueces no están llamados a administrar ni a legislar, sino que se dedican de modo exclusivo a juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y sobre esa labor no cabe, ningún tipo de dirección ajena, esto quiere decir que el *gobierno del poder judicial* solo puede tener un alcance particular o específico (personal). En otros términos, ha de consistir esencialmente en el control del estatuto jurídico del juez, cuyo contenido mínimo está enunciado en el artículo 122.2 de la Constitución española de 1978 y que abarcan atribuciones en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario¹⁰⁵⁷. En un trabajo más reciente el propio profesor español en un esfuerzo extraordinario de síntesis sentencia que: “el gobierno del poder judicial comprende la gestión de todos los medios personales y materiales al servicio de aquél”¹⁰⁵⁸.

¹⁰⁵⁵ Cfr., Pablo Lucas Murillo de la Cueva, *Modelos de gobierno del poder judicial*, Coloquio internacional sobre el Consejo de la Judicatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1995, p. 188.

¹⁰⁵⁶ Cfr. Héctor Fix Fierro, *Los consejos de la judicatura entre profesión y organización*, en Coloquio internacional sobre el Consejo de la Judicatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, op.cit., pp. 74-75.

¹⁰⁵⁷ Cfr., Luis María Diez-Picazo, *Régimen constitucional del poder judicial*, editorial Civitas, Madrid, España, 1991, pp. 145-147.

¹⁰⁵⁸ Cfr., Luis María Diez-Picazo, *La jurisdicción en España. Ensayo de valoración constitucional*, editorial Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994, p. 20.

Cuando se hace una diferenciación entre el personal jurisdiccional y el funcionario administrativo, según Leonardo Prieto-Castro y Ferrándiz¹⁰⁵⁹, media todo el camino que hay entre la independencia en el ejercicio de la función y el sometimiento a las instrucciones e incluso al criterio de otros, comentario que amplía de la siguiente forma:

El juez es independiente en su función, y la única directiva a que se halla sometido es la Ley (en sentido lato), que aplica con iniciativa personal para investigarla, determinar su vigencia, interpretarla y someter a ella los casos que resuelve en su sentencia. Como integrante de la judicatura un juez no puede ser obligado a seguir las instrucciones que otro de categoría superior pudiese dictar acerca de la función jurisdiccional, ni ser censurado o corregido en el ejercicio de la misma, sencillamente porque la Ley de Organización prohíbe que ningún juez, magistrado, tribunal u órgano dicte tales reglas o emane dichas censuras; solo en virtud de los recursos legales, institucionalmente establecidos, según sabemos, como una garantía de la jurisdicción, en beneficio de los particulares interesados y de uso facultativo por ellos, es posible que el superior modifique lo hecho por el inferior, y sólo esto (Ley de Organización de Tribunales de España, artículos 1º, 12 y 18)¹⁰⁶⁰.

Los comentarios anteriores nos llevan a concluir que la esencia de la organización de la Administración pública y la certeza de su eficacia es la subordinación jerárquica. Sin embargo, la organización jurisdiccional, desde el punto de vista de sus entes, posee la garantía de independencia dentro de la jerarquía en que se halla y su relación es de coordinación y no de subordinación (*garantía interior* del poder judicial para algún sector de la doctrina como se analizó en el capítulo precedente).

En nuestro país en lugar de hablarse de las funciones de gobierno y de administración del poder judicial, se acuñó, con el tiempo, un concepto que abarca los elementos que componen las funciones mencionadas y que es a saber el de: *administración de justicia en sentido estricto*. Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz definen a la administración de justicia desde esa perspectiva limitada como: “las tareas que deben realizar los tribunales para preparar, seleccionar y designar a sus integrantes y, en general todo lo relativo a la administración y gobierno de los tribunales”¹⁰⁶¹.

Existe un consenso de que el gobierno del poder judicial se compone de las facultades siguientes: nombramiento, adscripción, promoción, ratificación y remoción de jueces y magistrados, así como la inspección y régimen disciplinario de estos funcionarios¹⁰⁶². Sin embargo, desde nuestro punto de vista el concepto de gobierno del poder judicial abarca también las

¹⁰⁵⁹ Cfr., Leonardo Prieto-Castro y Ferrándiz, *Derecho de Tribunales. Organización, funcionamiento, gobierno*, Editorial Aranzadi, Madrid, España, 1986, p. 120.

¹⁰⁶⁰ Ídem.

¹⁰⁶¹ Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, op.cit., p. 46.

¹⁰⁶² Cfr., Mario Melgar Adalid, *comentarios al artículo 100*, en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada, op.cit., pp. 68-70.

funciones administrativas relativas al ejercicio del presupuesto para: cubrir los sueldos, remuneraciones, compensaciones y prestaciones de los servidores adscritos a los órganos jurisdiccionales, así como los relativos a la adquisición de inmuebles, muebles y artículos de oficina y demás bienes materiales indispensables para la buena marcha de la función que tienen encomendada los tribunales.

El concepto de *administración de justicia* proporcionado por Héctor Fix Zamudio, implica que la administración sea el género y el gobierno del poder judicial la especie. Por ello sostiene el miembro del Colegio Nacional que los aspectos administrativos del poder judicial, es decir la verdadera “administración de justicia” se refieren por una parte: *a)* a la necesidad de la preparación especial de los jueces a través de estudios especializados de carácter profesional y en las escuelas judiciales, así como los sistemas de selección y nombramiento, y *b)* los instrumentos de gobierno de la judicatura, que tradicionalmente se encomendaban a las secretarías de justicia o ministerios de justicia, en el sistema continental europeo o a los tribunales de mayor jerarquía en los ordenamientos angloamericanos.

Para justificar que las funciones de gobierno están implícitas en las administrativas, se parte de un concepto genérico de *administración*, concibiéndose como la ciencia que estudia un proceso social que lleva consigo la responsabilidad de planear y regular en forma eficiente las apreciaciones de una organización para lograr un propósito dado; Fayol dice que esta ciencia es “prever, organizar, mandar, coordinar y controlar; Fernández Arena la define como “una ciencia social que persigue la satisfacción de objetivos institucionales por medio de una estructura y a través del esfuerzo humano coordinado; Reyes Ponce la considera como “el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en las formas de coordinar un organismo social”¹⁰⁶³. Por su parte, Sergio Hernández delimita el concepto de administración como “la actividad humana encargada de organizar y dirigir el trabajo individual y colectivo efectivo en términos de objetivos predeterminados”¹⁰⁶⁴.

El concepto de administración está referido a una estructura organizativa jerárquica ajena al ámbito judicial, donde debe prevalecer la independencia de cada juzgador, extinguiendo cualquier vínculo de dependencia entre ellos. La idea de que la administración está referida a una estructura jerarquizada se deduce de la definición que proporcionada por el Diccionario de Administración y Finanzas editado por el Grupo Océano: “vocablo que se utiliza para referirse a las personas que determinan los objetivos y las políticas de una organización”¹⁰⁶⁵. Por ello si existe un órgano que dentro del poder judicial ostente funciones de administración, no cabe duda que estará limitando la independencia de los jueces.

¹⁰⁶³ Cfr., Agustín Reyes Ponce, *Administración moderna*, 5ª reimpresión, Editorial Limusa, México, 1996, pp. 3-5.

¹⁰⁶⁴ Sergio Hernández y Rodríguez, *Administración. Pensamiento, procesos, estrategia y vanguardia*, editorial Mac-Graw Hill, 1989, p. 22.

¹⁰⁶⁵ Diccionario de Administración y Finanzas, editorial Océano, Barcelona, España, 2002, p. 14.

Como puede advertirse, utilizar los términos *gobierno* y *administración* para identificar determinadas funciones que realizan los órganos judiciales resulta altamente riesgoso, de ahí que consideremos correcta la categorización que realiza el ministro José Ramón Cossío Díaz para agrupar las cuestiones relativas al manejo presupuestal, el nombramiento y adscripción de jueces, la delimitación de circuitos y distritos, la creación de normas generales mediante reglamentos o acuerdos, etcétera, en la categoría de *atribuciones no jurisdiccionales*; pero, por la época en que se acuñó dicha categoría sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenía asignadas las cuestiones citadas, por ello el ministro tituló su texto: “Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”¹⁰⁶⁶. Sin embargo, dado que actualmente las facultades de referencia son compartidas entre diversos órganos judiciales. Las principales funciones de ese tipo son monopolizadas por el Consejo de la Judicatura Federal y por la Suprema Corte de Justicia, pero no son menores las tareas no judiciales propiamente dichas que deben realizar los jueces y magistrados para que funcione su tribunal (***se han identificados hasta 47 atribuciones de ese tipo***), por ello sólo pretendiendo actualizar el concepto del señor ministro don José Ramón Cossío Díaz, y sin el ánimo de modificarlo, me atrevo a proponer que en la actualidad en lugar utilizar los conceptos de *gobierno* y *administración del poder judicial* debemos hablar con mayor precisión y propiedad de ***facultades no jurisdiccionales del poder judicial***.

A pesar de que el ministro Cossío Díaz anuncia la categoría: “atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte”, de manera indebida y contra toda la doctrina que postula la independencia judicial *externa* e *interna*, agrupa algunas de las funciones que desempeña la Suprema Corte como *administrativas*, y reconociendo la concepción clásica del término *administración* que supone una estructura jerárquica, en las que se delimitan líneas de mando de órganos superiores a los inferiores, estableciendo de manera muy clara lo siguiente:

A partir de aquí habremos de utilizar el término *administración* para aludir al conjunto de conductas atribuibles a los órganos del Estado que no puedan encuadrarse ni bajo la función legislativa ni bajo la jurisdiccional; es decir, referiremos aquellas conductas cuya calificación jurídica provenga únicamente de la cualificación del órgano que las ejecuta¹⁰⁶⁷.

Además de la definición *administración* que adopta el ministro, agrupa toda una serie de facultades no judiciales, propiamente dichas, dentro de la categoría de *atribuciones administrativas*. Desde nuestra perspectiva, estimamos que si respetamos la naturaleza de las funciones judiciales, el estatuto especial de los juzgadores, pero sobre todo la independencia y la imparcialidad de los jueces que los debe mantener sujetos solo al contenido del texto fundamental, en el régimen constitucional democrático de derecho, todos los actos de las instancias judiciales que no impliquen el ejercicio esencial de resolver conflictos o tiendan a ello, deben agruparse en la categoría de *funciones no jurisdiccionales del poder judicial*, sin

¹⁰⁶⁶ José Ramón Cossío Díaz, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, coedición Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, 173 pp.

¹⁰⁶⁷ *Ibidem.*, p. 93.

reclasificarlas en funciones de gobierno o administrativas en stricto sentido, toda vez que correríamos el riesgo permanente de cuestionar, o en el mejor de los casos matizar, la independencia e imparcialidad de los jueces.

En síntesis debemos agrupar las funciones desempeñadas por órganos del poder judicial, pero que no tienen las características de judiciales, en una categoría general a la que, insistimos, debe denominarse *funciones no jurisdiccionales del poder judicial*, pero sin calificativo o subdivisión posterior.

VII.2. Modelos bajo los cuales se ejercen las funciones no jurisdiccionales del poder judicial

Para Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro existen dos grandes sistemas relativos a los impropriadamente llamados “gobierno y administración” de los tribunales y que se traducirían también en los diversos sistemas para ejercer las funciones no jurisdiccionales del poder judicial. Pero hecha esta aclaración aquí no volveremos a insistir en esa incorrección, pues de manera inapropiada, como hemos señalado la doctrina en general parte de la base de suponer que son aplicables los términos “gobierno” y “administración” a las instancias judiciales, aunque ello implique una contradicción con la naturaleza de la función jurisdiccional.

Hecha la aclaración anterior y siempre con la reserva señalada, retomemos la exposición para referirnos a las brillantes exposiciones de los investigadores eméritos mexicanos sobre los dos grandes sistemas, históricos agregaría yo, de gobierno y administración de los tribunales son:

El de carácter angloamericano o *common law*, que se apoya en un criterio de independencia de los propios jueces y tribunales y encomienda dichas funciones a los organismos judiciales de la mayor jerarquía. El otro sistema es el que ha predominado en los ordenamientos de Europa continental, en los cuales se atribuyen los aspectos más importantes de la selección, nombramiento y fiscalización de los órganos jurisdiccionales a una dependencia del ejecutivo, es decir, el *ministerio de justicia*¹⁰⁶⁸.

De esos sistemas históricos, a partir de la segunda posguerra, surgió un modelo mixto de influencia angloamericana y europea, a través de los llamados consejos superiores de la magistratura o de la judicatura, como órganos que limitaron los poderes tradicionales de los ministerios de justicia y encomendaron a los tribunales las facultades esenciales de su administración por medio de este instrumento, que configura lo que se ha denominado el

¹⁰⁶⁸ Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro, *El consejo de la judicatura*, serie Cuadernos para la reforma de la justicia número 3, editado por Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996, p. 11; Héctor Fix Zamudio, *Los problemas contemporáneos del poder Judicial*, op.cit., pp. 37 y ss.

“autogobierno de la magistratura”¹⁰⁶⁹. Sobre este particular, sostienen expresamente los excelentes investigadores de apellido Fix:

Dichos consejos o de la judicatura han asumido diversas modalidades en cuanto a su composición y funcionamiento e inclusive respecto a sus atribuciones, pero en términos genéricos podemos señalar que se les ha encomendado la selección y proposición de nombramiento de los jueces y magistrados (y en ocasiones inclusive la designación directa de algunos de ellos); la fiscalización de la carrera judicial, incluyendo promociones y traslados, así como ciertas facultades disciplinarias en relación con los propios jueces y magistrados¹⁰⁷⁰.

Los tres modelos que identifica en forma muy clara la doctrina nacional según los excelentes investigadores recientemente citados, se quedan en dos, pues el último lo conciben como una evolución del mismo sistema Europeo continental, con la única modalidad de que en lugar de tener intervención un órgano del Ejecutivo en las tareas de gobierno y administración, estas son encomendadas a los consejos de la magistraturas o del poder judicial, pero sin ubicarlos fuera del ámbito de la estructura de los tribunales, o de hecho, lo conciben como parte integrante del mismo, de ahí que se refieran los investigadores Fix a un “autogobierno de la magistratura”. Esto refleja un avance en cuanto a la autonomía de la organización judicial respecto del Poder Ejecutivo, pero desafortunadamente, queda una concepción muy chata de la independencia judicial, toda vez que, para ellos, sólo se desplaza la responsabilidad del ámbito del poder ejecutivo al del poder judicial. Sin embargo, estudios más recientes realizados por parte de la doctrina española y argentina, en lugar de hablar de un autogobierno del poder judicial, se refieren a un nuevos modelo, al que denominan *institucional*, en virtud del cual se crean órganos constitucionales *ex profeso* para realizar las funciones no jurisdiccionales de las instancias judiciales, pero sin generar vínculo de poder o dependencia en la estructura judicial.

En efecto, el español Pablo Luca Murillo de la Cueva, en el coloquio internacional sobre el Consejo de la Judicatura que realizó bajo los auspicios del Consejo de la Judicatura Federal y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, los días 28 y 29 de septiembre de 1995, en líneas generales y advirtiendo que se trata de un planteamiento excesivamente simplificador, pero que lo utiliza porque sus términos esquemáticos facilitan el análisis y sus discusión, atendiendo a las diferentes experiencias históricas, sostuvo que pueden advertirse tres grandes grupos de organización del gobierno del Poder Judicial en un Estado de Derecho, los cuales son:

Al primero cabe denominarlo **externo** porque en él las principales decisiones sobre el estatuto de los jueces se adoptan en sedes no judiciales. El segundo, por el contrario, es el modelo **interno** que confía, en principio o en última instancia en virtud de recurso, las decisiones en la materia a los propios órganos jurisdiccionales. El tercero y último es el que llamaremos **institucional** pues se

¹⁰⁶⁹ Cfr., *Ibidem.*, p. 12.

¹⁰⁷⁰ *Ídem.*

distingue por encomendar el gobierno del Poder Judicial a órganos creados *ex profeso* por el constituyente para desempeñar ese cometido¹⁰⁷¹.

VII.2.1. El modelo externo

El modelo externo tiene como prototipo el sistema adoptados por los Estados Unidos de América derivado del derecho inglés, o del sistema del Common Law, como lo señala Fix Zamudio. Pero la esencia de este modelo, según Mario Adalid, consiste en que las decisiones de gobierno del Poder Judicial están atribuidas a órganos externos del mismo, como serían el Ejecutivo o Legislativo. La selección de los jueces la hace el Poder Ejecutivo con la opinión y la 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 contrapesos¹⁰⁷².

El parlamento inglés promulgó entre 1873 y 1875 las llamadas “leyes de la judicatura”, en virtud de las cuales se operó una transformación radical de la organización del Poder Judicial de Inglaterra. Todos los tribunales de primera y segunda instancia ya indicados y varios otros que funcionaban separadamente, se fusionaron en un solo organismo jurisdiccional unitario que reúne prácticamente todo el poder judicial: la “Suprema Corte de la Judicatura”, que se divide en dos grandes ramas, llamadas respectivamente la “Alta Corte de Justicia” y la “Corte de Apelación”¹⁰⁷³.

La Alta Corte de Justicia está organizadas en cinco “divisiones”, o, podríamos llamarlas salas, integradas, respectivamente, por cada uno de los referidos tribunales de primera instancia que quedaron fusionados en ella, a saber: a) la Sala de la Cancillería o Equidad (*Chancery Division*); b) la Sala de la Corte del Rey (*Kings Bench Division*); c) la sala de los Juicios Ordinarios; d) la Sala del Fisco (*Exchequer Division*), y d) la Sala de Sucesiones, Divorcio y Almirantazgo (*Probate, Divorce and Admiralty Division*). En el año de 1880 las tres salas correspondientes a las Cortes del Rey, de Juicios Ordinarios y del Fisco se fusionaron, a su vez, en una sola división, a la que se dejó el nombre de “Sala de la Corte del Rey”. En cuanto a su personal, la Alta Corte de Justicia está integrada por el lord canciller, presidente de la Sala de Cancillería; el lord justicia mayor, presidente de la Corte del Rey, y el presidente de la Sala de Sucesiones, Divorcios y Almirantazgo, juntamente con veintiséis jueces o magistrados, seis de los cuales son de la Sala de Cancillería, diecisiete de la Sala de la Corte del Rey y tres de la Sala de Sucesiones, Divorcio y Almirantazgo¹⁰⁷⁴.

¹⁰⁷¹ Pablo Lucas Murillo de la Cueva, *Modelos de gobierno del poder judicial*, en Coloquio internacional sobre el consejo de la judicatura, coedición Consejo de la Judicatura Federal e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995, p. 190.

¹⁰⁷² Mario Melgar Adalid, *El Consejo de la Judicatura Federal*, 4ª edición actualizada, Editorial Porrúa, S.A., México, 2000, p. 53.

¹⁰⁷³ Cfr., Oscar Rabasa, *El derecho angloamericano*, prologo de Salvador Urbina, 2ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982, p. 99.

¹⁰⁷⁴ *Ibidem*, pp. 99-100.

Los jueces de los órganos judiciales superiores señalados en el párrafo anterior son nombrados por la reina a propuesta del primer ministro, oyendo al lord canciller. En los demás casos es éste último quien los nombra. El lord canciller que preside la Cámara de los Lores, dirige, también el Departamento de Justicia que es el encargado de asignar a cada tribunal los fondos y el personal que necesita. Los órganos judiciales gozan de autonomía administrativa y financiera para gestionar unos y otro. No existe una carrera judicial. Los jueces se seleccionan entre juristas de prestigio que culminan así su vida profesional y su nombramiento, en las jurisdicciones superiores, es vitalicio mientras observen buena conducta. Solamente puede acordar su cese la reina a propuesta de las dos cámaras del Parlamento, cosa ésta que no sucede desde 1830. Los demás jueces están sometidos al control del poder disciplinario del lord canciller que puede pedir al soberano la remoción de los *stipendiary judges* o remover él mismo a los jueces de condado y a los jueces de paz por mala conducta o por incapacidad¹⁰⁷⁵.

Por lo que respecta a los Estados Unidos de Norteamérica, la Suprema Corte de Justicia 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 ochos; son nombrados, como los demás jueces federales, por el presidente de la República y confirmados por votación mayoritaria del Senado; su gestión es vitalicia, siempre que observen buena conducta, y solo pueden ser removidos en virtud de un juicio de responsabilidad (*impeachment*) ante el Congreso. La Constitución no señala los requisitos para ser ocupar el cargo de juzgador. Los jueces asociados no pueden sufrir reducción alguna en sus percepciones y disponen de trabajadores de apoyo para la realización de sus tareas¹⁰⁷⁶.

VII.2.2. El modelo interno

Este modelo surge y se desarrolla en Europa continental. Se basa en la figura del juez funcionario que se integra en una carrera a la que se accede después de presentar algunos exámenes que acrediten su capacidad técnica y en la que se asciende a los cargos de mayor jerarquía a lo largo de los años. Al identificar este modelo, Pablo Lucas Murillo de la Cueva señala como rasgos más distintivos los siguientes:

Se confía a la ley la regulación minuciosa de todos los extremos significativos del estatuto judicial y se deja su aplicación al Poder Ejecutivo, normalmente a través del ministerio de justicia, salvo en

¹⁰⁷⁵ Henry J. Abraham, *The judicial process. An introductory analysis of the Courts of the United States, England and France*, 6ª edición, editorial Oxford University Press, New York, 1993, pp. 33 y ss.

¹⁰⁷⁶ Cfr., Oscar Rabasa, *El derecho angloamericano*, op.cit., pp. 593-594; Pablo Lucas Murillo de la Cueva, *Modelos de gobierno del poder judicial*, op.cit., pp. 191-194; Mario Melgar Adalid, *El consejo de la judicatura federal*, op.cit., pp. 53-54.

aquellos aspectos de carácter disciplinario reservados a los propios órganos judiciales, normalmente a los de jerarquía superior¹⁰⁷⁷.

La calificación del modelo como “interno”, podría parecer contradictorio por la intervención de órganos externos al poder judicial como las secretarías o ministerios de justicia a los que se les encomienda determinadas funciones relativas con el gobierno y administración judicial. Sin embargo, el maestro Pablo Lucas Murillo de la Cueva¹⁰⁷⁸, justifica el calificativo de interno dado a este modelo, porque en forma directa, o a través del recurso jurídico respectivo, son propias instancias judiciales las que resuelven las cuestiones que afectan a su estatuto mientras que la intervención externa a través de la secretaría o ministerio de justicia tiene un carácter reglado que le priva normalmente de todo peligro.

La participación activa de las salas de gobierno de los tribunales o los órganos de mayor jerarquía, terminan revistiéndoles de una autonomía, al convertirse en órganos disciplinarios, con el riesgo de que los magistrados se convierten en juez y parte; agregándose el inconveniente de que los juzgadores asumen tareas que les distraen de su función jurisdiccional fundamental¹⁰⁷⁹. Esta circunstancia ha obligado a que los tribunales deleguen funciones de colaboración en la adopción de las decisiones relativas al estatuto de los jueces, en órganos consultivos de dudosa legitimación e incierta naturaleza.

En el título primero del presente trabajo documentamos en forma muy amplia la creación en México de la Secretaría de Justicia, su desarrollo, permanencia y facultades que le fueron conferidas, y finalmente, sin propuesta alguna que justificara su desaparición, la supresión de la misma con base en el artículo décimo cuarto transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Desde la expedición de la Constitución y hasta su reforma de 1994, las facultades identificadas como de gobierno y administración de las instancias jurisdiccionales, a nivel federal, fueron monopolizadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pero después de la reforma señalada que incorporó el Consejo de la Judicatura, las referidas facultades se dividieron, y así, el Consejo asumió las mismas por lo que respecta a toda las instancias judiciales, con excepción de las correspondientes a la Suprema Corte, que las siguió desempeñando dentro de su ámbito.

En nuestro sistema se reconoce que el desempeño de las facultades no jurisdiccionales implican una relación de dominio, por esa razón, se excluye a la Suprema Corte de Justicia del ámbito de competencia del Consejo de la Judicatura y se prefiere que el máximo tribunal del país, dentro de su ámbito, continúe realizando las facultades administrativas y de gobierno, sin

¹⁰⁷⁷ Pablo Lucas Murillo de la Cueva, *Modelos de gobierno del poder judicial*, op.cit., p. 194.

¹⁰⁷⁸ *Ibidem.*, p. 195.

¹⁰⁷⁹ *Ídem.*

importar que las atribuciones jurisdiccionales de la Corte se han incrementado y que pudieran descuidarse por la atención de asuntos ajenos a la función esencial del máximo tribunal.

En el título I, capítulo tercero del presente trabajo, cuando analizamos la reforma judicial de 1999 que se realizó en nuestro país señalamos en gran retroceso que existió por asumir plenamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación las funciones no jurisdiccionales de mayor trascendencia del Poder Judicial: a) en primer lugar por la facultad de nombrar a la mayoría de los consejeros de la judicatura; b) en segundo lugar por quedar sujeto el Consejo a las instrucciones de la Corte para emitir reglas o normatividad con los lineamientos que se le instruyan a efecto de tener un marco compatible con las determinaciones tomadas por la Corte, respecto a determinadas materias de gobierno y administración, y c) finalmente, por la facultad de la Suprema Corte para modificar las decisiones del Consejo, desde una perspectiva eminentemente jurídica, a través del recurso administrativo correspondiente.

Hacemos referencia a esa reforma, con la finalidad de concluir que en México existe este modelo *interno para ejercer las funciones no jurisdiccionales del Poder Judicial*, a pesar de la existencia de un órgano denominado Consejo de la Judicatura Federal, pues en todo caso, éste organismo resulta ser un ente auxiliar de la Suprema Corte que conserva intacto el papel de tribunal máximo del Poder Judicial de la Federación, y con esa jerarquía, como encargado único y final de resolver las funciones no jurisdiccionales más delicadas.

Desde luego que el autogobierno que pretende implantarse en el Poder Judicial mexicano tiene el inconveniente de que limita la independencia de los jueces que la doctrina identifica como *"interna"*. Sobre este particular, la doctrina española reconoce, partiendo de un análisis dogmático de su legislación, que los jueces han de ser independientes frente: a) a los otros poderes del Estado; b) frente a los poderes socioeconómicos (artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial española), y c) frente a todos los órganos judiciales y de gobierno del poder judicial (artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial española)¹⁰⁸⁰.

La sentencia dictada por el Tribunal Constitucional Español en el expediente número 108/86, contiene un fundamento jurídico sexto que señala: "Naturalmente la independencia judicial (es decir, la de cada juez o tribunal en ejercicio de su jurisdicción) debe ser respetada tanto en el interior de la Organización judicial (artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial español) como por todos (artículo 13 de la misma Ley).

El propio legislador español al emitir la Ley Orgánica del Poder Judicial, señaló en la exposición de motivos, en la parte conducente: "se precisa que la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional se extiende frente a todos, incluso frente a los propios órganos

¹⁰⁸⁰ Cfr. Fernando Ledesma Bartret, *El gobierno del poder judicial*, en *El gobierno de la justicia*. El consejo general del Poder Judicial, coordinador Ernesto Pedraz Penalva, ed. Universidad de Valladolid, España, 1996, p. 94.

jurisdiccionales, lo que implica la imposibilidad de que ni los propios jueces o tribunales corrijan, a no ser con ocasión del recurso que legalmente proceda, la actuación de las otras instancias judiciales”¹⁰⁸¹.

Para superar el modelo *interno* y pasar al *institucional* que pretendió implantarse en México después de la incomprensible reforma de 1994, resulta necesario que se considere la autonomía del juzgador respecto de los propios órganos del Poder Judicial, como lo señala el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, pero sobre todo resulta necesario que se legisle para incorporar la independencia *interna*, curiosamente desterrando el modelo *interno*, o de “autogobierno de la magistratura” como lo caracterizan los investigadores Fix, que mantiene la facultad última en la Suprema Corte para decidir todo lo relativo a la materia de gobierno y administración del Poder Judicial, con la finalidad de implantar el *modelo institucional*, que tendría como nota distintiva la autonomía, sin cortapisas, del Consejo de la Judicatura, eliminando los vínculos de subordinación y dependencia que mantiene, respecto de la Suprema Corte o de cualquier otro orden gubernamental y así favorecer la verdadera independencia e imparcialidad de los jueces.

VII.2.3. El modelo institucional

El *modelo institucional para ejercer las funciones no jurisdiccionales*, según Mario Melgar Adalid “consiste en encomendar el gobierno del poder judicial a órganos creados constitucionalmente *ex profeso* por el constituyente para tal tarea”¹⁰⁸².

Por su parte, Pablo Lucas Murillo de la Cueva señala que con la denominación *modelo institucional* se alude a aquellas experiencias, surgidas en ordenamientos, anteriormente, adscritos al modelo interno, que han optado por crear *ex novo* un nuevo órgano, de carácter colegiado, situado fuera de la dependencia del Poder Ejecutivo, en cuyas manos se ponen los instrumentos necesarios para resolver, de acuerdo con la Constitución y la ley, cuanto afecta al estatuto de los jueces.

Como puede advertirse, las anteriores caracterizaciones del modelo institucional, a diferencia de la postura de Héctor Fix Zamudio y de Héctor Fix Fierro, ubican a los órganos singulares que se encargarán de las actividades de gobierno y administrativas del poder judicial, no necesariamente dentro del ámbito de los propios tribunales, sino en el espacio que les otorgue el Constituyente y, posteriormente, le respete el legislador.

En otros términos, los países que han incorporado los llamados consejos de la magistratura o de la judicatura, no necesariamente han adoptados un modelo institucional, sino

¹⁰⁸¹ Cfr. Ídem.

¹⁰⁸² Mario Melgar Adalid, *El consejo de la judicatura federal*, op.cit., p. 55.

que en algunos casos, como México, solo se han desplazado hacia el autogobierno de la magistratura, quedando atrapados en el modelo continental Europeo, donde los tribunales de mayor jerarquía asumen las funciones señaladas, instaurándose relaciones de supra-subordinación entre las distintas instancias del poder judicial. Estimamos que para establecer un verdadero modelo institucional, además de incorporar al sistema la figura del Consejo de la magistratura o de la judicatura, resulta necesario, además dotar a ese órgano de independencia y autonomía, respecto de cualquier instancia gubernamental, ya sea ésta administrativa, legislativa, e incluso judicial, para garantizar con ello las bases de la verdadera independencia tanto *externa* como *interna* de los juzgadores.

Así, desde nuestro punto de vista, sólo algunos pocos países han adoptado un verdadero *modelo institucional para ejercer las funciones no jurisdiccionales*, y son aquellos donde los constituyentes asumieron el reto de otorgar autonomía e independencia a los órganos encargados del gobierno del poder judicial, incluso respecto de los tribunales de “mayor jerarquía”, entre ellos podemos mencionar a Italia, Portugal, España, Argentina y Costa Rica. En el resto, no obstante la creación de los Consejos de la Judicatura, subsiste un autogobierno de la magistratura, dentro de una estructura piramidal, donde los tribunales de “mayor jerarquía” retienen las funciones esenciales del gobierno judicial, conviviendo con el Consejo pero subordinado.

VII.3. El surgimiento de los nuevos instrumentos de gobierno y administración de los organismos jurisdiccionales

Coincide la doctrina en que Francia es el país donde se origina el nuevo modelo *institucional* de gobierno del Poder Judicial. Aunque se sabe de algunos antecedentes legislativos en Italia y España, fue la Constitución francesa de 27 de octubre de 1946 que reguló en el título IX, artículos 83 y 84, al *Consejo Superior de la Magistratura*. Estos preceptos fueron reglamentados por las leyes de 1º y 22 de febrero de 1947¹⁰⁸³.

Integraban al citado organismo catorce miembros, presididos por el presidente de la República, y como presidente el ministro de justicia; seis miembros designados por la Asamblea Nacional, por mayoría de dos tercios, pero de sus miembros; otros seis debían ser designados, cuatro de los cuales debían tener la calidad de magistrados, como representantes de las diversas categorías de funcionarios judiciales, y otros dos integrantes, designados por el presidente de la República, fuera de los miembros del gobierno y de la magistratura, pero pertenecientes al personal judicial de otra categorías¹⁰⁸⁴.

¹⁰⁸³ Pablo Lucas Murillo de la Cueva, *Modelos de gobierno del poder judicial*, en Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura, op.cit., pp. 195-196; Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro, *El consejo de la judicatura*, op.cit., p. 14.

¹⁰⁸⁴ Cfr. Artículo 83 Constitución de la República francesa de 27 de octubre de 1946.

Las facultades más relevantes del referido Consejo Superior de la Magistratura eran: a) presentar al presidente de la República los candidatos para los cargos de jueces y magistrados, a fin de que fueran designados, excluyendo a los del Ministerio Público; b) dictar medidas disciplinarias para los integrantes del poder judicial; c) vigilar la independencia de los jueces, y d) ocuparse de la administración de los tribunales judiciales¹⁰⁸⁵.

Este primer organismo constitucional al que se encomendó el gobierno y administración del poder judicial fracasó, y según Luigi Daga, citado por Fix Zamudio y Fix Fierro, el intento falló debido a que existía una preeminencia de los miembros designados por los parlamentos y el gobierno, en relación con los miembros de la judicatura, lo que se tradujo con frecuencia en graves atentados a la independencia del poder judicial¹⁰⁸⁶.

No compartimos la opinión reforzada por los investigadores mexicanos Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro, en el sentido de la causa del fracaso del primer Consejo Superior de la Magistratura francés haya sido la integración minoritaria de miembros provenientes del ámbito judicial. En mi modesta opinión, el desatino se tuvo en el diseño del modelo institucional que desde su formulación apuntaba al fracaso por las razones siguientes:

a) en primer término, advertimos que las personas que eran designados integrantes del Consejo actuaban *exficio*, y por ende, como representantes de los poderes del Estado de los que provenían y a los cuales continuaban adscritos desempeñando sus funciones normales de gobierno dentro del Ejecutivo o de legislación en la Asamblea, según su origen;

b) La naturaleza del Consejo era la de un organismo auxiliar del presidente de la República quien tenía la obligación constitucional de garantizar la independencia judicial, con el auxilio precisamente del propio Consejo. El artículo 64 de la Constitución disponía: “El presidente de la República garantiza la independencia del poder judicial. Es asistido por el Consejo Superior de la Magistratura”;

c) los investigadores mexicanos Fix Zamudio y Fix Fierro parten de la falsa idea de que los integrantes de la alta jerarquía judicial son mejores administradores de los recursos humanos, materiales y financieros del poder judicial, lo cual, según mi parecer, no deja de ser una falacia. En efecto, considerando la complejidad no solo de las técnicas administrativas, sino incluso de la normatividad en materia de compras gubernamentales, incorporación y desincorporación de bienes del sector público, existen profesionistas con experiencias acumuladas en esas actividades que pueden tener un perfil más adecuado para intervenir como Consejero de la Judicatura que un integrante del poder judicial con nula experiencia administrativa y en la toma de decisiones, con base en sentido de oportunidad que dista mucho de la técnica para resolver conflictos en la que se le hizo experto al juzgador, pero no más.

¹⁰⁸⁵ Cfr. Artículo 84 Constitución de la República francesa de 27 de octubre de 1946.

¹⁰⁸⁶ Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro, *El consejo de la judicatura*, op.cit., p. 15

En otros términos, consideramos que un órgano constitucional al que se encomiende las funciones de gobierno y administración del poder judicial, no necesariamente fracasa si cuenta con una minoría de integrantes de la judicatura, toda vez que estando bien definido el marco constitucional y legal de actuación del organismo y bien delimitadas sus facultades, pero sobre todo, garantizada la independencia de sus integrantes de cualquier órgano estatal, incluyendo al propio poder judicial, apegándose en su actuar exclusivamente a los parámetros señalados por el Constituyente, no vemos porque no pueda funcionar un organismo, por el simple hecho de no haberle precedido una carrera judicial a quien por cierto tomará decisiones de otra índole (administrativas y de gobierno). Debemos abandonar la falsa idea de que al poder judicial solo lo van a favorecer, fortalecer y engrandecer los integrantes de la judicatura, cuando es una labor en la que todos los ciudadanos debemos interesarnos, máxime que un poder judicial independiente e imparcial es una de las garantías a favor del gobernado en un Estado Constitucional democrático de derecho y no sólo para beneficio de los juzgadores.

En un sentido paralelo, pero con conclusiones distintas a las nuestras, Georges Vedel¹⁰⁸⁷ señala que la creación del Consejo Superior de la Magistratura no tuvo la virtualidad de asegurar por sí misma su independencia, pues si de un lado era evidente que continuaba asentada sobre el principio de inamovilidad del juez y de su sometimiento exclusivo a la ley, por otro el hecho de que el presidente de la República lo fuese también del mencionado Consejo, así como que le correspondiese nombrar a dos de sus miembros, por no hablar de las potestades que personalmente o con el concurso del Consejo podía delegar en materia judicial, eran indicios suficientes como para presumir que la garantía institucional de la independencia jurisdiccional no sería monopolizada por dicho órgano y que en ella el presidente de la República podía representar un importantísimo papel, aunque eso, como advertía el citado autor, dependía en buena medida de la fisonomía que alcanzase la institución con la práctica, dado el relativamente numeroso orden de factores relacionados con ella no contemplados en la Constitución.

El Consejo Superior de la Magistratura fue conservado en el texto de la Constitución de 4 de octubre de 1958, de conformidad con el contenido del artículo 65 de ese texto fundamental, reglamentado por una Ordenanza emitida el 22 de diciembre de 1958, que contiene la Ley Orgánica del Consejo Superior de la Magistratura, dicho organismo se integraba por el presidente de la República y el ministro de Justicia, como presidente y vicepresidente, respectivamente, y por otros nueve miembros designados por el primero por un periodo de cuatro años. Tres de ellos debían ser miembros de la Corte de Casación, entre ellos un abogado general; y tres magistrados de otras categorías, elegidos de una lista de al menos tres candidatos por cada puesto, elaborada por la citada Corte de Casación. Otro de los designados se haría entre los consejeros de Estado dentro de una lista de tres candidatos elaborada por la Asamblea general de dicho organismo. Los dos últimos eran electos entre personas de prestigio que no pertenecieran a la función judicial¹⁰⁸⁸.

¹⁰⁸⁷ Cfr. Georges Vedel, *Droit constitutionnel*, Editorial Sirey, Francia, 1949, pp. 558-560.

¹⁰⁸⁸ Cfr. Artículo 65 de la Constitución de la V República francesa de 4 de octubre de 1958.

Entre sus principales facultades se conservaban las de proponer al presidente de la República los candidatos para los cargos de magistrados de la Corte de Casación, así como el primer presidente de las Cortes de Apelación; y proporcionar su opinión respecto a las propuestas del ministro de Justicia en relación con los otros cargos judiciales. Actuaba también como tribunal disciplinario respecto de los jueces y magistrados de las diversas categorías, pero en ese supuesto, el Consejo era presidido por el primer presidente de la Corte de Casación¹⁰⁸⁹.

Con fecha 27 de julio de 1993 se modificó el artículo 65 que regula la composición del Consejo, estableciendo dos formaciones distintas del mismo: una competente sobre los magistrados, otra competente sobre los fiscales. En ambos casos, además del presidente y del vicepresidente, integran el órgano otros diez miembros. De ellos, tres son personalidades ajenas al Parlamento y al orden judicial y no es Consejero de Estado. En el primer caso, serán el jefe del Estado y los presidentes de la Asamblea Nacional y del Senado quienes se encarguen de designar, uno cada uno, a esas personalidades y el Consejo de Estado designará a su Consejero. Los otros seis miembros varían según la formación de que se trate. Así, para la competente sobre los magistrados, serán cinco jueces y un fiscal y para la competente sobre los fiscales, serán cinco fiscales y un juez. El cambio es, por tanto, significativo¹⁰⁹⁰.

En síntesis cada sección del Consejo Superior de la Magistratura se integra por doce miembros, que no pueden sesionar simultáneamente, ya que varios de sus integrantes forman parte de ambas secciones y según describen Fix Zamudio y Fix Fierro, se integran de la siguiente manera:

La sección competente respecto de los magistrados judiciales está compuesta además de por el presidente de la República y por el ministro de Justicia, por cinco magistrados judiciales y un magistrado del Ministerio Público (ahora electos entre ellos y antes designados por el presidente de la República), por un Consejero de Estado, designado por el Consejo de Estado, y por tres personas distinguidas que no pertenezcan al orden judicial ni al parlamento nombradas respectivamente por el presidente de la República, por el presidente de la Asamblea Nacional y por el presidente del Senado. Por otra parte, la composición de la otra sección es prácticamente la misma, con la diferencia de que la relación entre magistrados judiciales y magistrados del Ministerio Público se invierte. La Ley Orgánica número 94-100 del 5 de febrero de 1994, sobre el Consejo Superior de la Magistratura reglamenta la elección (en asamblea de los magistrados o en forma indirecta, a través de los colegios electorales) de los magistrados judiciales y del Ministerio Público¹⁰⁹¹.

Las funciones del Consejo no se alteran en lo esencial. En lo referente a las propuestas de nombramientos de jueces, la competencia del Consejo se amplía para incluir no solo a los

¹⁰⁸⁹ Cfr. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, *Modelos de gobierno del poder judicial*, op.cit., 196; Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro, *El consejo de la judicatura*, op.cit., p. 16.

¹⁰⁹⁰ Cfr. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, *Modelos de gobierno del poder judicial*, op.cit., pp. 197-198.

¹⁰⁹¹ Cfr. Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro, *El consejo de la judicatura*, op.cit., pp. 16-17.

magistrados judiciales de la Corte de Casación y a los primeros presidentes de Cortes de Apelación, sino también a los presidentes de todos los tribunales de gran instancia. Sobre el nombramiento de los demás jueces y de los magistrados del Ministerio Público, el Consejo les brinda una opción sobre la propuesta del ministro de Justicia, fundada en un dictamen de uno de sus miembros (artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica). El Consejo conserva sus funciones disciplinarias, que ejerce respecto de ambas clases de magistrados. En suma, la revisión constitucional de 1993 resalta la unidad del cuerpo de la magistratura, de la que forma parte el Ministerio Público y de la cual el Consejo constituye un cuerpo común, aunque la diferencia de funciones específicas requiere mantener la subordinación jerárquica de los magistrados del Ministerio Público al ministro de Justicia¹⁰⁹².

En síntesis se ha reducido en uno el número de magistrados que es sustituido por un fiscal, se ha aumentado en uno el de personalidades y se ha optado por el sistema de doble formación. Además, continúa existiendo una presencia gubernamental cualificada en el órgano. Finalmente, cabe apuntar que la Constitución sigue sin precisar como se realizará la designación de los magistrados y de los fiscales. Ha desaparecido, incluso, la disposición del texto de 1958 que atribuía al presidente de la República el nombramiento de todos los integrantes del Consejo. Ahora, el artículo 65 *in fine*, lo único que determina es que será la Ley Orgánica la que establezca las condiciones de aplicación de sus mandatos¹⁰⁹³.

VII.4. Consejo Superior de la magistratura de Italia

El modelo francés de 1946, sirvió de inspiración al Constituyente italiano de 1947 para crear el Consejo Superior de la Magistratura, señalando al efecto las reglas básicas relativas a sus competencias y composición y dejando al legislador ordinario la tarea de desarrollar en detalle las demás cuestiones relacionadas con dicho órgano, las cuales fueron reguladas en la ley de 24 de marzo de 1958, número 195, cuyas determinaciones relativas a su organización y funcionamiento fueron modificadas por las leyes de 13 de julio de 1965, número 838, y de 18 de diciembre de 1967, número 1.198, y en lo referente a la composición y al sistema de elección de sus miembros, por las leyes de 22 de diciembre de 1975, número 695, y de 3 de enero de 1981, número 1¹⁰⁹⁴.

Con relación a la regulación constitucional de sus competencia, el artículo 105 establece que le corresponde al Consejo Superior de la Magistratura de acuerdo con las norma del ordenamiento judicial, la asignación, el traslado, los ascensos y las medidas disciplinarias

¹⁰⁹² Cfr. *Ibidem.*, p. 17.

¹⁰⁹³ Cfr. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, *Modelos de gobierno del poder judicial*, op.cit., p. 198.

¹⁰⁹⁴ Cfr. Manuel José Terol Becerra, *El consejo general del poder judicial*, colección estudios constitucionales, Editorial Centro de Estudios Constitucionales, España, 1990, pp. 55-56.

concernientes a los magistrados de donde deduce Biscaretti di Ruffia¹⁰⁹⁵ que el citado órgano goza de competencia decisoria exclusiva en todo cuando se refiere al estatuto jurídico profesional de estos, quien quiere significar con ello como todas las medidas relacionadas con esta materia se adoptan de acuerdo con las deliberaciones del Consejo, mediante decreto del presidente de la República, refrendado por el Ministro de Gracia y Justicia. Esas atribuciones del Consejo Superior de la Magistratura se han visto ampliadas por la acción del legislador ordinario, que le ha encomendado la facultad de realizar proposiciones a dicho Ministro en materia de modificación de las circunscripciones judiciales y en la de organización y funcionamiento de los servicios relacionados con la Administración de Justicia, asignándole también competencias de orden consultivo en aquellos proyectos de leyes que afecten al ordenamiento judicial.

Conforme al contenido de los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios el número total de integrantes del Consejo Superior de la Magistratura asciende a treinta y tres, de los cuales tres son de oficio: el presidente de la República, así como el presidente y el fiscal general de la Corte de Casación. De los otros 30 miembros, las dos terceras partes son de origen judicial, esto es 20 integrantes, y en una tercera parte los de origen parlamentario (10 integrantes)¹⁰⁹⁶.

Cabe señalar que los consejeros designados por el parlamento deben ser profesores en materias jurídicas o abogados con quince años de ejercicio profesional, cuando menos.

En la elección de los veinte miembros judiciales del Consejo participan todos los jueces y magistrados sin distinción de categorías, con voto personal, secreto y directo, incluidos los “auditores judiciales”, y además se utiliza un sistema de carácter proporcional. Este sistema democrático de elección de los representantes de los jueces y magistrados influyó en el Consejo Superior de la Magistratura portugués, en la primera etapa del Consejo General del Poder Judicial español y más recientemente en las reformas al Consejo Superior de la Magistratura francés.

Entre las facultades que se otorgan al Consejo Superior italiano de referencia, se pueden identificar como principales, las que se refieren al estatus de los jueces y magistrados, puesto que ese órgano resuelve sobre la incorporación de nuevos juzgadores; sobre los destinos a plazas o a funciones; sobre los traslados, los ascensos, etcétera. Así como las facultades relativas al nombramiento o revocación de los jueces honorarios o de los expertos que forman parte de algunos órganos judiciales. Las decisiones que el Consejo adopta en ejercicio de estas atribuciones se toman a instancias del Ministro de Justicia o bien de oficio, oído el informe de la Comisión competente del propio Consejo y emanan por medio de los correspondientes decretos del presidente de la República, refrendados por el ministro de Justicia, o bien solo de éste último¹⁰⁹⁷.

¹⁰⁹⁵ Cfr. Biscaretti di Ruffia, *Lecciones de derecho constitucional*, traducción de Javier Jiménez Campos, volumen II, Editorial Centro de Estudios Constitucionales, España, 1984, pp. 527-529.

¹⁰⁹⁶ Cfr. Manuel José Terol Becerra, *El consejo general del poder judicial*, op.cit. p. 58.

¹⁰⁹⁷ Cfr. Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro, *El consejo de la judicatura*, op.cit., 19.

Corresponde al Consejo imponer sanciones disciplinarias a los jueces y magistrados por conducto de una comisión especial integrada por nueve miembros titulares y seis suplentes. Los titulares son el vicepresidente del Consejo Superior que la preside, a menos que decida hacerlo el presidente mismo; dos miembros elegidos por el parlamento; dos magistrados de casación; dos magistrados de tribunal, y los restantes seleccionados con independencia a su categoría. Esta función disciplinaria se ejerce a iniciativa del ministro de Justicia o del fiscal general de la Corte de Casación. Las sanciones que pueden aplicarse a cada hecho constitutivo del ilícito, son por orden de gravedad: la amonestación, la pérdida de antigüedad, la remoción y la destitución¹⁰⁹⁸.

VII.4.1. Virtudes particulares del Consejo Superior de la Magistratura italiano

Eugenio Raúl Zaffaroni observa muy atinadamente que en el sistema italiano los magistrados que integran el Consejo no son producto de una elección del órgano supremo del Poder Judicial, puesto que no se reconocen jerarquías internas en la magistratura, sino electos por todos los jueces, cada uno de los cuales, sea del tribunal y de la instancia que fuere, tiene un voto. Esto provoca los agrupamientos de jueces y su identificación ideológica general; nadie puede ser “aséptico” en este sistema¹⁰⁹⁹.

Esta selección de los integrantes judiciales transparente y democrática, les da una independencia primero a los miembros provenientes de la judicatura en el seno del Consejo, circunstancia que se refuerza por el perfil profesional exigido para designar los integrantes provenientes del Parlamento. Esa independencia única del Consejo Superior de la Magistratura es la que permite la independencia propia de los juzgadores italianos, toda vez que se concreta no solo la independencia *externa*, sino la *interna* de la organización judicial. Esto resulta posible por la razón de que los jueces son designados precisamente por un órgano en el que participan de forma paritaria para su integración y sienten no deberle su cargo a ningún miembro u órganos de la estructura judicial, sino a sus propios méritos que son muy valorados en el sistema de selección aplicado de manera rígida y objetiva.

El Consejo de la Magistratura italiano tiene claras funciones administrativas y, dado que ejerce el gobierno y la representación de toda la magistratura, ha tendido siempre a ampliar sus poderes, lo que ha generado frecuentes conflictos con el gobierno y con el presidente. Es sin duda el órgano de gobierno independiente más poderoso conocido en el derecho comparado. Su efecto ha sido un extraordinario impulso a la legislación y a la jurisprudencia¹¹⁰⁰.

¹⁰⁹⁸ Cfr. Ídem.

¹⁰⁹⁹ Eugenio Raúl Zaffaroni, *Dimensión política de un poder judicial democrático*, en Jueces y derecho. Problemas contemporáneos, compiladores Miguel Carbonell et.al., coedición Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa, S.A., México, 2004, p. 140.

¹¹⁰⁰ Cfr. *Ibidem.*, pp. 140-141.

En ese Consejo de la Magistratura 20 integrantes son electos en forma directa por los magistrados ordinarios entre los pertenecientes a las diversas categorías judiciales, y la otra tercera parte, 10 integrantes, es designada por el Parlamento entre profesores en materias jurídicas y abogados con quince años de ejercicio profesional cuando menos.

VII.4.2. Sistema democrático para designar a los integrantes del Consejo Superior de la Magistratura italiano, salvando la politización de la judicatura

Uno de los temas más espinosos en el ámbito de la judicatura es el relativo a la elección de los pares para que integren cuerpos colegiados o representen alguno de los sectores de juzgadores ante un ente oficial “administrativo” o de “gobierno”. Para la doctrina tradicional del poder judicial, cualquier sistema de elección dentro del ámbito judicial necesariamente lleva a politizar los procesos y por ello se pronuncian abiertamente por que persistan prácticas autoritarias justificando la designación de los representantes de los juzgadores ante órganos colegiados o plurales de “gobierno” y “administración” a los tribunales de mayor jerarquía, ya sea que éstos actúen en esa labor electiva en pleno, o por conducto de su presidente.

Un ejemplo de este sistema de designación autoritario lo tenemos en México, donde el Pleno de la Suprema Corte designa: a) primero a su presidente, que será a la vez el del Consejo de la Judicatura, y b) también a los representantes de los jueces de Distrito y de los magistrados de tribunales unitarios y de circuito ante ese órgano de gobierno y administración. El argumento fuerte para concentrar esa facultad en la Corte para designar a los representantes de la judicatura ante el Consejo, es el relativo a que pretende eliminarse el riesgo de que se politicen los procesos, pero esto resulta una falacia, toda vez que designar a esos representantes, implica la consumación de un acto político, con la diferencia respecto de un proceso electivo con participación de los pares, de que es un acto político autoritario.

En Italia, y otros países, a los que posteriormente nos referiremos, han salvado la objeción de la doctrina tradicional del riesgo de politización en un proceso de elección de los representantes de la judicatura ante el Consejo Superior de la Magistratura, llevando a cabo un procedimiento muy peculiar que se distingue de las campañas políticas tradicionales, pero que contribuye a elegir de manera democrática a dichos representantes. Por ello, siguiendo el método dogmático señalaremos el contenido de las disposiciones constitucionales y legales que regulan los pasos para designar a esos representantes:

En primer término, la Constitución italiana de 1948, en sus artículos 104 y 106, respecto del tema que nos ocupa, establece:

“104. La magistratura constituye un orden autónomo e independiente de cualquier otro poder. El Consejo Superior de la Magistratura es presidido por el presidente de la República.

Forman parte de él, de derecho, el primer presidente y el procurador general de la Corte de Casación.

Los demás miembros son electos, en dos tercios, por todos los magistrados ordinarios entre los pertenecientes a las diversas categorías, y en un tercio por el Parlamento en sesión conjunta, entre los profesores ordinarios de universidad en materias jurídicas y los abogados con más de quince años de ejercicio.

El Consejo elige un vicepresidente entre los miembros designados por el Parlamento.

Los miembros electos del Consejo durarán en su cargo cuatro años y no pueden ser reelectos para el periodo inmediato.

Mientras ocupen su cargo no pueden ser inscritos en los registros profesionales, ni formar parte del Parlamento o de un Consejo regional”.

Artículo 106. (...)

Por disposición del Consejo Superior de la Magistratura pueden ser convocados al cargo de consejeros de casación, por meritos destacados, profesores ordinarios de universidades en materias jurídicas y abogados que tengan quince años de ejercicio y se encuentren inscritos en los registros especiales para las jurisdicciones superiores¹¹⁰¹.

En las disposiciones constitucionales transcritas se establecen las bases para la integración del Consejo Superior de la Magistratura italiano, de las que cabe destacar, además de los comentarios previos sobre el particular, que la independencia del Consejo se acentúa, considerando que el vicepresidente del mismo debe ser un maestro universitario o un abogado experimentado y de prestigio que, a su vez, desde luego, hubiese sido designado consejero por el Parlamento. El otro aspecto destacado es el relativo a que existe la posibilidad de que aún los consejeros representantes de la Corte de casación, solo por disposición constitucional, pudiesen provenir de maestros y abogados de prestigio, lo que podría incrementar la participación de personas ajenas a la actividad jurisdiccional en el seno del Consejo. Sin embargo, por el momento esa posibilidad está cancelada, toda vez que la Ley reglamentaria que regula el proceso de elección de los consejeros, cuando se refiere a los que provienen de la judicatura se refiere solo a personas que estén en activo en la función judicial, habría que esperar si algún día se abre la posibilidad, reglamentando en ley la disposición transcrita del artículo 106 de la Constitución.

Un aspecto que debe motivar cierta curiosidad es el relativo al procedimiento de elección de los consejeros, con independencia del sector del que provengan y, sobre ese aspecto establece, en diversas disposiciones la Ley de 24 de marzo de 1958, número 195 y sus reformas¹¹⁰², lo siguiente:

¹¹⁰¹ Véase Constitución de la República italiana de 1948.

¹¹⁰² Esta Ley número 195, ha sido reformada por las diversas leyes de 13 de julio de 1965, número 838, de 18 de diciembre de 1967, número 1198, de 22 de diciembre de 1975, número 695, del 3 de enero de 1981 y las normas sobre la constitución y Funcionamiento del Consejo Superior de la Magistratura, expedidas hasta 1990.

Las elecciones del Consejo tienen lugar dentro de los tres meses previos a la conclusión de las funciones del Consejo en funciones. Se desarrollan en los días que fije el presidente del Consejo y los presidentes de las dos cámaras del Parlamento. La publicación de la convocatoria de los cuerpos electorales, respectivos, deberá realizarse cuando menos 40 días antes del día de la elección¹¹⁰³.

La elección de los miembros del Consejo por parte del Parlamento, se realiza en sesión conjunta de las dos Cámaras, mediante voto secreto y por mayoría calificada de las tres quintas partes de la Asamblea¹¹⁰⁴.

La designación de los consejeros es un acto republicano tan relevante que es de los pocos que emanan de una sesión conjunta de las Cámaras de cualquier régimen bicameral, dándole una solemnidad sin precedentes. Pero además, debe indicarse que la elección se realiza por una mayoría calificada de las tres quintas partes, pero no de los miembros presentes, sino de la totalidad de los integrantes de las Cámaras del Parlamento, únicamente cuando se trate de un tercer escrutinio y subsecuentes, por no lograrse el consenso en los dos primeros intentos. Para todo escrutinio se proclaman sucesivamente electos los que hayan obtenido la mayoría prevista en el párrafo anterior.

Para los escrutinios posteriores al segundo es suficiente la mayoría de los tres quintos de los votantes, esto es de los miembros presentes en la sesión respectiva. Como se sabe, por exigirlo el texto de la Constitución los miembros que sean electos por el Parlamento, lo repite la ley, son escogidos de entre profesores ordinarios de universidades en materias jurídicas y entre los abogados que tengan más de quince años de ejercicio profesional¹¹⁰⁵.

Los artículos 23, 23-bis y 24 de la referida Ley número 195 y sus reformas, contienen los requisitos de elegibilidad y con ello se delimita el grupo de personas que pueden ser electos consejero por parte del sector de la judicatura. Así pueden ser electos y tienen prohibición para ellos, en términos de las citadas disposiciones legales:

- Los miembros que han de ser electos por los magistrados son escogidos: dos entre los magistrados de casación con ejercicio efectivo de las funciones de control de legalidad y 18 entre los magistrados que ejercen funciones de resolución de fondo.
- No son elegibles los magistrados que en el curso del último cuatrienio hayan sido adscritos a las oficinas de estudio del Consejo Superior de la Magistratura.

¹¹⁰³ Cfr. Artículo 21 Ley número 195 de 24 de marzo de 1958. (...) *Capítulo III. Constitución, terminación y disolución del Consejo Superior.*

¹¹⁰⁴ Cfr. Artículo 22 Ley número 195 de 24 de marzo de 1958. (...) *Capítulo III. Constitución, terminación y disolución del Consejo Superior.*

¹¹⁰⁵ Cfr. Artículo 22, *in fine*, Ley número 195 de 24 de marzo de 1958. (...) *Capítulo III. Constitución, terminación y disolución del Consejo Superior.*

- En la elección de los magistrados miembros del Consejo Superior participan todos los magistrados con voto personal, directo y secreto sin distinción de categoría.
- Participan además los auditores judiciales a los cuales se les haya conferido las funciones jurisdiccionales y hayan tomado ya posesión del cargo de destino.
- No son elegibles y están excluidos del voto los magistrados suspendidos de sus funciones.
- No son elegibles para el Consejo Superior los magistrados que al momento de la convocatoria de las elecciones no ejerzan las funciones judiciales.
- Tampoco son elegibles los magistrados de tribunal que no hayan cumplido cuando menos tres años de servicio a partir de su nombramiento (Las disposiciones enunciadas hasta aquí se contienen en el artículo 23 de la Ley 195).
- No son elegibles los miembros que hayan formado parte del Consejo Superior de la Magistratura para cuya renovación se hayan convocado las elecciones (esta última disposición se contiene en el artículo 23-bis).
- No pueden ser electos miembros del Consejo, los magistrados suspendidos de sus funciones, y los magistrados a los cuales se haya impuesto, como consecuencia de un juicio disciplinario, sanción mayor que la amonestación. Sin embargo, son elegibles los magistrados sometidos a censura cuando de la fecha de la resolución respectiva hayan transcurrido cuando menos diez años, y esta no haya sido seguida por alguna otra sanción disciplinaria (Esta última disposición se contiene en el artículo 24)¹¹⁰⁶.

En México se confunde el sistema de elección democrática de los representantes de los jueces y magistrados ante el Consejo de la Judicatura con la partidización o la politización que son aspectos completamente distintos. Esa es la razón por la que los más destacados juristas haciendo comparsa a la posición de la Suprema Corte recomiendan permanentemente rechazar el sistema democrático de elección de los consejeros provenientes de la judicatura y hacen una apología del actual sistema de designación impositiva de dichos consejeros por parte del Pleno de la Corte.

Sin embargo, en el caso italiano se advierte que se superó el riesgo de partidización o politización del proceso de elección de los integrantes del Consejo, estableciendo un sistema de elección complejo, pero efectivo, donde no es necesario que existan campañas de los aspirantes, sino que éstos son propuestos por sus pares en listas y si cumplen con los requisitos para ser incluidos en el listado definitivo de elegibles se les considera candidatos definitivos, de entre los cuales, los electores seleccionará en un nuevo listado a los que considera deben quedar como consejeros. Los que obtengan un mayor número de votos serán declarados electos consejeros.

El procedimiento para la postulación de candidatura, integrando las listas y depurándolas, para obtener finalmente el número de consejeros, con la participación de todos y cada uno de los juzgadores del sistema italiano lo describe el artículo 25 de la Ley 195 y sus reformas, en los términos siguientes:

¹¹⁰⁶ Cfr. Artículo 24, Ley número 195 de 24 de marzo de 1958. (...) *Capítulo III. Constitución, terminación y disolución del Consejo Superior.*

- Las elecciones de los magistrados a las que se refiere el artículo 23 se efectúan:
 - a) En un colegio nacional para la elección de dos magistrados de la Corte de Casación con ejercicio efectivo de las funciones de control de legalidad;
 - b) En cuatro colegios territoriales constituidos de conformidad con los artículos 24-bis y 24-ter.
- Los magistrados que ejerzan funciones de control de legalidad pueden presentar su candidatura únicamente en el colegio nacional.
- Los magistrados que ejercen funciones de mérito pueden presentar su candidatura solo en el colegio electoral donde prestan servicio.
- Los magistrados con funciones de tribunal y de apelación adscritos a las oficinas de tesis de jurisprudencia y de registro judicial de la Corte de Casación, y los magistrados con funciones de apelación adscritos a la procuración general ante la misma Corte, pueden ser candidatos en el colegio territorial que corresponda al distrito de la corte de apelación de Roma. Los magistrados adscritos a las funciones no judiciales son candidatos en el colegio territorial en cuyo ámbito desenvuelven su actividad.
- Concurren a las elecciones en el colegio nacional las listas de candidatos presentadas por lo menos cincuenta electores.
- Concurren a las elecciones en cada uno de los colegios electorales las listas de candidatos postulados por al menos treinta electores del mismo colegio.
- Ninguna lista podrá ser integrada por un número de candidatos superior al de los puestos asignados al consejo.
- Ningún candidato puede estar inscrito en más de una lista.
- No puede inscribirse en ninguna lista más de un candidato, magistrado de resolución de fondo, que pertenezca al mismo distrito de la corte de apelación.
- Ningún elector puede postular más de una lista territorial.
- Los postuladores no son elegibles.
- Las firmas de postulación son autenticadas por el presidente del tribunal en cuya circunscripción ejerza sus funciones el presentador.
- Cada magistrado recibe dos papeletas, una de las cuales contiene la lista de los candidatos a la elección en el colegio electoral en el que el mismo magistrado presta servicio o al cual ha sido asignado, mientras que la otra es para la elección de los dos magistrados en ejercicio efectivo de funciones de control de legalidad.
- El voto se emite:
 - a) Por el colegio nacional de la Corte de Casación con el voto para uno solo de los candidatos;
 - b) Por los colegios territoriales con el voto de lista y una sola preferencia eventual en el ámbito de la lista votada¹¹⁰⁷.

¹¹⁰⁷ Cfr. Artículo 25, Ley número 195 de 24 de marzo de 1958. (...) *Capítulo III. Constitución, terminación y disolución del Consejo Superior.*

A partir de la segunda ocasión en que fueron electos los consejeros del Consejo General de la Magistratura provenientes de la organización judicial se reforzó la independencia de los integrantes del referido Consejo, toda vez que a partir de ahí, la convocatoria la realizaría ese órgano, cuyos integrantes, emergen en su mayoría de la representación democrática de los propios juzgadores. En efecto, el artículo 26 de la Ley 195 de referencia, conserva la facultad del Consejo Superior para emitir la convocatoria tanto de las elecciones de los consejeros, como de los juzgadores que debe integrar los cargos electorales del proceso, para garantizar la imparcialidad y transparencia, en los términos siguientes:

- La convocatoria de las elecciones de los miembros magistrados es hecha por el Consejo Superior cuando menos sesenta días antes de la fecha establecida para el inicio de la votación.
- En los cinco días siguientes a esta resolución, el Consejo Superior nombra a la oficina electoral central en el Corte de Casación, constituida por cinco magistrados titulares y tres suplentes en servicio en la misma Corte y es presidida por el de mayor grado o el de mayor antigüedad.
- Dentro de los veinte días siguientes a la convocatoria de las elecciones las listas concurrentes deben depositarse, juntamente con la firma de los suscritos, ante la oficina electoral central y a cada una de ellas se le asigna un número progresivo según el orden de presentación.
- Transcurrido dicho término, en los cinco días siguientes la oficina electoral central verifica que las listas estén confirmadas por el número prescrito de presentadores, controlando que ningún presentador haya firmado más de una lista; controla también que se hayan respetado los preceptos de los que tratan los artículos 23 y 25; elimina las listas que no sean presentadas por el número de suscriptores y elimina de las listas los candidatos excedentes, en el orden inverso de la inscripción, así como los presentados en más de una lista y los que no sean elegibles. Después comunica inmediatamente las listas admitidas a la secretaria del Consejo Superior.
- Las listas son inmediatamente publicadas en el Noticiero del Consejo Superior, enviadas por lo menos veinte días antes de la fecha de la votación a todos los magistrados en sus respectivas oficinas y son fijadas dentro del mismo término a cargo del Presidente de la Corte de apelación de cada distrito, en todas las sedes judiciales.
- Los consejos judiciales proveen a la constitución, ante cada tribunal de distrito, de una oficina electoral compuesta de tres magistrados que presten servicio en el distrito, y es presidida por el de mayor jerarquía o por el de mayor antigüedad entre ellos. Se nombran también tres suplentes, los cuales sustituyen a los miembros titulares en caso de ausencia o impedimento.
- Los magistrados que presten servicios ante los tribunales, los procuradores de la República y los pretores (jueces municipales) votan en la oficina electoral del tribunal al cual pertenezcan o del cual dependan las preturas a las que pertenezcan. Los magistrados que

presten servicio ante las Cortes de apelación votan en la oficina electoral del tribunal que tenga sede en la de radicación de la Corte de apelación.

- Los magistrados adscritos a la Corte de casación votan ante la oficina electoral central constituida en la misma Corte.
- Los magistrados adscritos a funciones no judiciales votan ante la oficina electoral instituida en el tribunal de Roma.
- A la votación se dedica un tiempo total efectivo no inferior a dieciocho horas.
- Las oficinas electorales en los tribunales distintos de los situados en las sedes de las Cortes de apelación proveen solamente a las votaciones, a la terminación de la cual trasladan el material de la votación a las respectivas oficinas electorales constituidas en los tribunales que tengan sede en las sedes de las Cortes de apelación.
- Estas últimas oficinas se encargan, además de las votaciones del cómputo de todas las papeletas de las oficinas electorales del distrito, previa reunión e inserción en una urna única y deciden provisionalmente sobre las impugnaciones eventuales.
- Los resultados de las votaciones de cada oficina distrital, con todo el material relativo, se envían a la oficina central en la Corte de Casación, la cual, terminando su propio escrutinio y resueltas definitivamente las eventuales reclamaciones que se le presenten contra las decisiones de las oficinas distritales respecto a las papeletas impugnadas, provee a la asignación de los asientos según las modalidades del siguiente artículo¹¹⁰⁸.

La asignación de asientos de consejeros se asigna con la participación del Colegio Nacional y de los colegios territoriales electorales, siguiendo el procedimiento siguiente:

1. La oficina electoral central procede a asignar los asientos en el Colegio Nacional de los magistrados con ejercicio efectivo de funciones de control de legalidad. Para tal fin determina la cifra electoral de cada lista sumando los votos que haya conseguido cada lista. Procede luego al reparto de los asientos entre las listas con base en la cifra electoral de cada una de ellas, dividiendo dicha cifra entre dos y obteniendo así el cociente electoral.
2. Atribuye luego los dos asientos a la lista o a las listas que tengan el cociente electoral determinado sobre la base de las operaciones realizadas precedentemente. En caso de empate de votos, el asiento se asigna al candidato que tenga la mayor antigüedad de servicio en el orden judicial, y en caso de igual antigüedad en servicio, al candidato de mayor edad.
3. La oficina electoral de cada colegio territorial:
 - a) provee a la determinación del cociente base para la asignación de los asientos dividiendo la cifra de los votos validos emitidos en el colegio entre el número de asientos que corresponden al mismo colegio;

¹¹⁰⁸ Cfr. Artículo 26, Ley número 195 de 24 de marzo de 1958. (...) *Capítulo III. Constitución, terminación y disolución del Consejo Superior.*

- b) determina el número de asientos que corresponde a cada lista dividiendo la cifra electoral de los votos obtenidos por ella para el cociente base. Los asientos no asignados de tal modo se atribuyen en orden decreciente a las listas a las cuales correspondan los restos mayores, y en caso de igualdad de restos, a la que haya obtenido la mayor cifra electoral; en igualdad de cifra electoral se procede por sorteo. Participan en la asignación de los asientos en cada colegio territorial las listas que hayan conseguido en conjunto al menos 9% de los sufragios respecto del total de votantes en el plano nacional;
- c) declara electos a los candidatos con el mayor número de preferencias en el ámbito de los puestos atribuidos a cada lista. En caso de empate de votos el asiento es asignado al candidato que tenga mayor antigüedad en el servicio en el orden judicial. En caso de igualdad en antigüedad el asiento es asignado al candidato de mayor edad¹¹⁰⁹.

De la descripción que hasta ahora hemos realizado del proceso de elección de los consejeros judiciales, se advierte que existe una participación importante de todos los integrantes de la magistratura durante el proceso electivo, sin que se restrinja su actuación a la simple elaboración de los listados respectivos para seleccionar a los representantes ante el Consejo Superior de la Magistratura, sino que también deben participar integrando los colegios electorales para asegurar la participación de todos los integrantes de la judicatura, independientemente del área geográfica de su jurisdicción. Como se sabe, se conforman cuatro colegios de circunscripción distribuidos en todo el territorio italiano, así como las oficinas electorales de distrito. Además, en la cúspide de se localiza la el colegio y oficina central electoral, instancias a las que se les asignan funciones relevantes en el proceso.

Para dar una idea de la complejidad del sistema de elección de los consejeros por parte de los juzgadores, señalaremos que el artículo 24-bis de la referida Ley número 195 y sus reformas, establece la forma en se constituyen los colegios de circunscripción, mediante sorteo, y en los términos siguientes:

- Cuatro meses antes de que cese en sus funciones el Consejo Superior de la Magistratura, se proveerá a la integración de los cuatro colegios de circunscripción mediante sorteo entre todos los distritos de corte de apelación.
- El sorteo se efectúa de modo que los distritos de corte de apelación se dividan en cuatro colegios.
- El primero y segundo colegios comprenden distritos de corte de apelación en los cuales ejerciten conjuntamente las funciones al momento del sorteo no menos del 20% y no más del 24% de los magistrados efectivamente en servicio en el territorio nacional.
- El tercero y cuarto colegios comprenden distritos en los cuales ejerciten conjuntamente sus funciones al momento del sorteo no menos del 26% de los magistrados efectivamente en servicio en el territorio nacional.

¹¹⁰⁹ Cfr. Artículo 27, Ley número 195 de 24 de marzo de 1958. (...) *Capítulo III. Constitución, terminación y disolución del Consejo Superior.*

- Los magistrados fuera de registro, para efectos de los incisos 3 y 4, son considerados en servicio ante el distrito de la corte de apelación en cuyo territorio ejerzan su actividad.
- A cada uno de los dos primeros colegios compete la elección de cuatro miembros del Consejo Superior de la Magistratura; a cada uno de los otros compete en cambio la elección de cinco miembros.
- Las modalidades del sorteo son determinadas por decreto del Ministro de Gracia y Justicia, pero deben formar parte de colegios territoriales distintos los distritos de corte de apelación de Milán, Roma, Nápoles y Palermo.
- En el plazo establecido en el inciso 1 se provee también a la constitución de una oficina electoral central encargada de:
 - a) La constitución de los colegios de circunscripción mediante sorteo,
 - b) La atribución de los magistrados que ejercen funciones de legitimidad a los distintos colegios de circunscripción de conformidad con las modalidades indicadas en el artículo 24-ter;
 - c) Las demás funciones de su competencia¹¹¹⁰.

Cabe señalar que la legalidad del proceso electoral no queda bajo la competencia del órgano de mayor jerarquía en la estructura judicial, sino que también se establecen órganos *ad hoc*, integrados por los propios magistrados, electos por sorteo, para cuidar de la legalidad de las elecciones de los consejeros judiciales ante el Consejo Superior de la Magistratura, circunstancia que le otorga transparencia y credibilidad al sistema, pues el compromiso de los magistrados encargado de cuidar que el proceso sea limpio y con facultades para resolver las impugnaciones derivadas del proceso no obedecen a lineamientos de ningún órgano, ni siquiera de las Cortes de casación o de apelación que se encuentran en la cúspide del sistema judicial, desde la perspectiva jurídica. Con ese marco regulatorio de las elecciones se puede confiar en que los consejeros electos en realidad son los que tendrán los mejores méritos y reconocimiento de sus pares, y no únicamente, los que como en el caso de México le reconozcan capacidad un puñado de funcionarios que integran la Suprema Corte.

Así, en Italia el proceso de sorteo para la asignación de los magistrados con funciones de control de legalidad en los colegios territoriales, con base en lo establecido en el artículo 24-ter de la referida Ley 195, se realiza de la siguiente manera:

- Los magistrados con ejercicio efectivo de funciones de control de legalidad votan ante la Corte de Casación.
- La asignación se realiza mediante sorteo, atribuyendo a cada uno de los colegios el mismo número de electores.
- En caso de número no divisible entre cuatro, los últimos eventuales que no hayan sido sorteados serán asignados al distrito de la corte de apelación de Roma.

¹¹¹⁰ Cfr. Artículo 24-bis, Ley número 195 de 24 de marzo de 1958. (...) *Capítulo III. Constitución, terminación y disolución del Consejo Superior.*

- El sorteo se realiza dentro de los tres días de la convocatoria de los comicios electorales en la presidencia de la Corte de Casación¹¹¹¹.

Cuando resulta imposible el funcionamiento del Consejo Superior de la Magistratura, puede ser disuelto, mediante decreto del Presidente de la República después de escuchar el parecer de los presidentes del Senado de la República, de la Cámara de Diputados y del Comité de presidencia. En caso de disolución las nuevas elecciones de programarán dentro de un mes de la fecha en que aquella se realizó¹¹¹².

El consejo cesa en sus funciones al término del cuatrienio; mientras no se integre el nuevo Consejo, continúa en funciones el anterior¹¹¹³.

Las dos últimas disposiciones parecen limitar la independencia del Consejo, en la medida en que puede ser disuelto; asimismo, puede continuar el anterior en funciones, mientras no se integre el nuevo Consejo. Sin embargo, respecto de la primera disposición cabe señalar que la disolución implicaría una situación de extrema gravedad y reflejaría una ingobernabilidad en el Estado italiano, en la medida en que participan con su opinión las cámaras legislativas, así como el Comité de la presidencia, conjurando de esa manera la tentación de que por voluntad del presidente de la República se pudiera llevar a cabo la disolución, debe existir una razón consensada que aconseje tomar tan drástica medida. Por lo que respecta a la disposición que permite la prolongación del periodo del proceso, deber precisarse que no se convierte en una tentación para que los consejeros permanezcan indefinidamente en sus cargos, obstaculizando la integración del nuevo Consejo, toda vez que en caso de un comportamiento de esa naturaleza de los integrantes del Consejo, implicaría fincarles responsabilidad. En todo caso, esa permanencia extraordinaria, más allá del periodo para el que fueron electos los consejeros, se debe entender que resulta factible, solo por cuando concurren causas ajenas a los consejeros para la integración del nuevo consejo, como las generadas por fenómenos naturales.

VII.5. El modelo Portugués

En el periodo anterior al movimiento militar de 25 de abril que instauró la democracia por vía de la Constitución de 1976, el gobierno de la justicia en Portugal presentaba un rostro profundamente equívoco.

¹¹¹¹ Cfr. Artículo 24-ter, Ley número 195 de 24 de marzo de 1958. (...) *Capítulo III. Constitución, terminación y disolución del Consejo Superior.*

¹¹¹² Cfr. Artículo 31, Ley número 195 de 24 de marzo de 1958. (...) *Capítulo III. Constitución, terminación y disolución del Consejo Superior.*

¹¹¹³ Cfr. Artículo 30, Ley número 195 de 24 de marzo de 1958. (...) *Capítulo III. Constitución, terminación y disolución del Consejo Superior.*

Aunque la constitución consagraba el principio de la independencia judicial, la organización del gobierno y particularmente el del poder judicial correspondía a la de un régimen político autocrático. Según Jorge de Figueiredo Días¹¹¹⁴ se vivía una “justicia de gabinete” , toda vez que el ministerio de justicia tenía una intervención muy relevante en la designación de los jueces y en la composición y organización del Consejo Superior Judicial, donde en última instancia se tornaba decisiva la influencia del Ejecutivo.

El texto original de la Constitución portuguesa de 1976 estableció el Consejo de la Magistratura, el cual debía incluir entre los miembros a los representantes electos por los jueces, mediante un sistema muy similar al establecido en el régimen italiano. Correspondía a dicho organismo la adscripción, transferencia y promoción de los miembros de la judicatura, así como el ejercicio de la acción disciplinaria¹¹¹⁵.

Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro¹¹¹⁶ describen que el precepto constitucional que instauró el Consejo de la Magistratura en Portugal fue reglamentado por dos ordenamientos, calificados ambos como Estatuto de los Magistrados Judiciales, expedidos por la Asamblea Legislativa. El primero fue expedido el 31 de diciembre de 1976 y el Consejo se integraba exclusivamente con jueces, y participaban en su composición como miembros de oficio, los presidentes del Tribunal Supremo de Justicia y de los tribunales de Apelaciones, y los restantes electos tanto por los jueces de apelación como por los jueces de primera instancia. También formaban parte del Consejo cuatro funcionarios judiciales electos por ellos, pero sólo intervenían en los asuntos que les afectasen.

El segundo estatuto que reguló la escueta disposición constitucional que incorporó el Consejo de la Magistratura data de diciembre de 1977 y en ese instrumento se detalló con mayor minuciosidad la organización y el funcionamiento del organismo de referencia¹¹¹⁷. De conformidad con el artículo 139 el Consejo Superior de la Magistratura es el órgano superior de gestión y disciplina del organismo judicial, así como de sus funcionarios. El artículo 140 disponía la integración del organismo en los términos siguientes:

Miembros ex officio:

- El presidente de la República;
- El presidente del Supremo Tribunal de Justicia;
- Los presidentes de los tribunales de apelación, y

¹¹¹⁴ Cfr. Jorge de Figueiredo Días, *Do “Governo Da Justiça” Ao “Governo Dos Juizes” No Portugal De Hoje*, en El Gobierno de la Justicia, el Consejo General del Poder Judicial, Ernesto Pedraz Penalva (coordinador), Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico Universidad de Valladolid, España, 1996, p. 84.

¹¹¹⁵ Cfr. Constitución de la República Portuguesa de 1976, texto original, Título V, Tribunales, artículo 223 y ss.

¹¹¹⁶ Cfr. Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro, *El Consejo de la Judicatura*, op.cit., p. 20

¹¹¹⁷ Cfr. Ley 85-77, expedida el 13 de diciembre de 1977, parte conducente capítulo X, artículos 139-186.

- El promotor de la justicia (ombudsman)

Miembros electos:

- 4 personas designadas por la Asamblea Nacional;
- 2 jueces del Supremo Tribunal de Justicia electos entre todos sus integrantes en servicio activo;
- 6 jueces ordinarios, y
- 4 funcionarios judiciales¹¹¹⁸.

El artículo 143 de esta Ley de 1977, los miembros judiciales que integraban el Consejo de la Magistratura eran electos por sufragio secreto y universal de acuerdo con el padrón establecido por el propio Consejo y se admitía el voto por escrito. El artículo 145 de la propia Ley establecía que los jueces y funcionarios judiciales eran electos de las listas elaboradas por las organizaciones sindicales de magistrados y funcionarios judiciales, con un candidato titular y un suplente por cada distrito judicial.

Como puede apreciarse con aspectos muy particulares como la intervención que tenía el propio Consejo para integrar el padrón de los miembros elegibles, se siguió el modelo italiano, instaurándose en definitiva en Portugal también desde la década de los setentas del siglo veinte la práctica democrática para la integración de los miembros que integran el órgano de gobierno y administración del Poder Judicial.

VII.5.1. El modelo de gobierno del poder judicial vigente en Portugal

El modelo ha subsistido con algunas reformas que acentuaron las características del modelo italiano, relativas a la integración del organismo a fin de otorgar una mayor participación ciudadana, tal como se estableció en Italia. Esto demuestra la viabilidad de la exportación del modelo democrático a establecido primigeniamente en Italia

Así el Estatuto de los Magistrados Judiciales contenido en la Ley 30-85, de 30 de julio de 1985, en su capítulo X, Sección I, regula la estructura y organización del Consejo Superior de la Magistratura.

Por disposición legal se define al Consejo Superior de la Magistratura como el órgano superior de gestión y disciplina de la magistratura judicial, aclarando que el Consejo ejerce también las funciones de jurisdicción sobre los funcionarios judiciales en los términos de ley¹¹¹⁹. Sobre este particular, y como comentario marginal, recordemos que en México por la estructura jerarquizada que tiene el poder judicial, donde la Suprema Corte es el máximo órgano no solo

¹¹¹⁸ Cfr. Artículo 144 de la Ley 85-77.

¹¹¹⁹ Cfr. Artículo 136 Ley número 30/85, de 30 de julio de 1985.

jurisdiccional, sino también de gobierno y administración del Poder Judicial, se ha reivindicado el derecho de la Suprema Corte para juzgar en última instancia a los funcionarios judiciales, a través del recurso administrativo que se tramita ante la propia Corte contra las resoluciones del Consejo de la Judicatura.

VII.5.2. Integración del Consejo Superior de la Magistratura en Portugal

El artículo 137 establece que el Consejo de la Magistratura es presidido por el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia y está integrado por los siguientes vocales:

- Dos designados por el Presidente de la República, siendo uno de ellos magistrado judicial;
- Siete electos por la Asamblea de la República;
- Siete electos de entre y por los magistrados judiciales;
- También forman parte del Consejo Superior de la Magistratura, con intervención limitada a la discusión y votación de las materias relativas a la evaluación del mérito profesional y al ejercicio de la función disciplinaria relativa a los funcionarios judiciales, seis de estos funcionarios electos por sus pares.
- El cargo de vocal del Consejo Superior de la Magistratura no puede ser rehusado por los magistrados judiciales ni por los funcionarios judiciales.

VII.5.3. La elección de los vocales del Consejo Superior de la Magistratura provenientes de la rama judicial en Portugal

El artículo 140 de la Ley número 30-85 establece el mecanismo de elección de los vocales magistrados que según el artículo 137 inciso c) apartado 1 y apartado 2, en los términos siguientes:

Artículo 140 (principios electorales)

1. La elección de los vocales a que se refieren el inciso c) del apartado 1 y el apartado 2 del artículo 137 se hace con base en los censos organizados de oficio por el Consejo Superior de la Magistratura y por la Dirección General de los Servicios Judiciales, respectivamente, debiendo remitirse oportunamente al Consejo este último.
2. Los electores tienen la facultad de ejercer el derecho de voto por correspondencia.
3. A cada una de las categorías de vocales previstas en el inciso c) del apartado 1 y del apartado 2 del artículo 137 corresponde un colegio electoral único, formado por los magistrados judiciales y por los funcionarios judiciales en ejercicio efectivo del servicio judicial, respectivamente.
4. La elección tiene lugar dentro de los treinta días anteriores a la cesación de los cargos o en los primeros sesenta días posteriores a aquel en que se produzca una vacante, y es anunciada no menos de cuarenta y cinco días antes, por aviso publicado en el Diario de la República.

Para evitar duplicidad innecesaria en la exposición, en lo sucesivo nos referiremos solo a la elección de los vocales magistrados judiciales, toda vez que la elección de los funcionarios judiciales a que se refiere el apartado 2 del artículo 137, sigue el mismo procedimiento. Desde esta perspectiva los artículos 141 y 142 que se refieren respectivamente a la organización de las listas de los elegibles para los cargos de vocales y la distribución de los lugares, otorgando facultades a la estructura territorial del Poder Judicial, en la parte conducente, disponen lo siguiente:

Artículo 141 (Organización de las listas)

1. La elección de los vocales a que se refiere el inciso c) del apartado 1 y el apartado 2 del artículo 137 se efectúa mediante listas elaboradas por organizaciones sindicales de magistrados y de funcionarios judiciales, respectivamente, o por un número mínimo de veinte electores.
2. Las listas incluyen un suplente por cada candidato titular y son organizadas en la siguiente forma:
 - a) En las elecciones de magistrados judiciales habrá en cada lista un juez del Tribunal Supremo de Justicia, dos jueces de apelación (Relacao) y un juez de primer grado por cada distrito judicial;
 - b) En la elección de funcionarios judiciales habrá en cada lista por lo menos un candidato por cada distrito judicial.
3. No podrá haber candidatos en más de una lista
4. Si hay falta de candidaturas, la elección se realizará con base en las listas electorales elaboradas por el Consejo Superior de la Magistratura.

Artículo 142 (Distribución de los lugares)

1. La distribución de los lugares se hace de acuerdo con el orden de conversión de los votos en mandatos, de la siguiente manera:
 - a) En la elección relativa a magistrados judiciales:
 - 1er. mandato – juez del Tribunal Supremo de Justicia;
 - 2º mandato – juez de apelación;
 - 3er. mandato – juez de apelación;
 - 4º mandato – juez de primer grado propuesto por el distrito judicial de Lisboa;
 - 5º mandato – juez de primer grado propuesto por el distrito judicial de Oporto;
 - 6º mandato – juez de primer grado propuesto por el distrito judicial de Coímbra;
 - 7º mandato – juez de primer grado propuesto por el distrito judicial de Évora.

VII.5.4. Organismos electorales para elegir los vocales del Consejo Superior de la Magistratura de Portugal

La fiscalización de la regularidad de los actos electorales y el cómputo final de la votación competen a una comisión de elecciones. Conforman la Comisión de elecciones el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia y los presidentes de los tribunales de apelación. Tienen derecho a

integrar la comisión de elecciones un representante de cada lista participante en el acto electoral. Las funciones de presidente de la Comisión de Elecciones son ejercidas por el presidente del Tribunal Supremo de Justicia. Las decisiones se toman por mayoría de votos, teniendo el presidente voto de calidad¹¹²⁰.

El artículo 144 establece que compete particularmente a la comisión de elecciones resolver las dudas suscitadas en la interpretación de las normas que regulan el proceso electoral y decidir las reclamaciones que surjan en el curso de las actividades electorales¹¹²¹.

Par cuidar la legalidad de la elección, se establece un recurso contencioso, a través del cual se impugnan la actuación de la Comisión en los actos electorales. Ese medio de defensa se interpone dentro de las cuarenta y ocho horas, ante el Tribunal Supremo de Justicia, y se resuelve por la sala prevista en el artículo 168, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su admisión¹¹²². Esa Sala “electoral” tiene una integración ad-hoc, se conforma por el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia y por cuatro jueces, uno de cada sala, designado sucesiva y anualmente, teniendo en cuenta su respectiva antigüedad¹¹²³.

El cargo de vocal del Consejo Superior de la Magistratura se ejerce por un periodo de tres años que puede renovarse inmediatamente. Cuando en el ejercicio un vocal deje de pertenecer a la categoría de origen o se encuentre impedido, se convoca al suplente y, a falta de este, se hace la declaratoria de vacante, procediéndose a una nueva elección en los términos de los preceptos transcritos aplicables en lo conducente. Cuando cesen los cargos de los vocales, estos deben continuar en su encargo, hasta que entren en funciones los vocales que les sustituyan¹¹²⁴.

VII.5.5. Competencias esenciales del Consejo Superior de la Magistratura

El artículo 149 de la Ley 30-85 de 30 de julio de 1985, determina las competencias del Consejo Superior de la Magistratura, dentro de las que destacan las siguientes:

- Nombrar, adscribir, trasladar, promover, exonerar, evaluar el mérito profesional, ejercer la acción disciplinaria y, en general, practicar todos los actos de idéntica naturaleza respecto de los magistrados judiciales, sin perjuicio de las disposiciones relativas al otorgamiento de cargos por vía electiva;
- Evaluar el mérito profesional y ejercer la acción disciplinaria sobre los funcionarios judiciales, sin perjuicio de la competencia disciplinaria atribuida a los jueces;

¹¹²⁰ Cfr., artículo 143 de la Ley 30-85 que contiene el Estatuto de los Magistrados Judiciales.

¹¹²¹ Cfr., artículo 144 de la Ley 30-85 que contiene el Estatuto de los Magistrados Judiciales.

¹¹²² Cfr., artículo 145 de la Ley 30-85 que contiene el Estatuto de los Magistrados Judiciales.

¹¹²³ Cfr., artículo 168 de la Ley 30-85 que contiene el Estatuto de los Magistrados Judiciales.

¹¹²⁴ Cfr., artículo 147 de la Ley 30-85 que contiene el Estatuto de los Magistrados Judiciales.

- Emitir opinión sobre los diplomas legales relativos a la organización judicial y al Estatuto de los Magistrados Judiciales, y en general, sobre las materias relativas a la administración de justicia;
- Estudiar y proponer al ministro de justicia medidas legislativas orientadas a la eficiencia y el perfeccionamiento de las instituciones judiciales;
- Elaborar el plan anual de inspecciones;
- Ordenar inspecciones, investigaciones y averiguaciones sobre los servicios judiciales;
- Aprobar el Reglamento interno y la propuesta de presupuesto relativos al Consejo;
- Adoptar las medidas necesarias para la organización y correcta realización del proceso electoral;
- Modificar la distribución de los procesos en los tribunales con más de un juzgado, a fin de asegurar la igualdad y operatividad de los servicios;
- Establecer prioridades en el procesamiento de las causas que se encuentren pendientes en los tribunales por un periodo considerado excesivo, sin perjuicio de los demás procesos de carácter urgente;
- Fijar el número y composición de las salas del Tribunal Supremo y de los tribunales de apelación.
- Ejercer las demás atribuciones que le confieran las leyes¹¹²⁵.

VII.5.6. Bases para el Estatuto de los miembros del Consejo Superior de la Magistratura en Portugal

El artículo 148 de la Ley 30-85, de 30 de julio de 1985, establece cuatro puntos que sirven de base para regular el Estatuto de los miembros o vocales del Consejo Superior de la Magistratura, y que son los siguientes:

1. A los miembros del Consejo Superior de la Magistratura se les aplica, con las debidas adaptaciones, el régimen de garantías e incompatibilidades de los magistrados judiciales;
2. El Consejo Superior de la Magistratura determina los casos en que el cargo de vocal deba ejercerse de tiempo completo o con reducción del servicio correspondiente al cargo de origen;
3. Los vocales del Consejo Superior de la Magistratura que ejerzan sus funciones de tiempo completo recibirán las remuneraciones correspondientes al cargo de origen, si es público, o el salario y demás derechos correspondientes a la letra A del funcionario pública;
4. Los vocales tienen derecho a dietas de asistencia o subsidio, en los términos de los montos que fije la oficina del Ministro de Justicia, y si tuvieran su domicilio fuera de Lisboa, también a las ayudas de gastos, en los términos de la ley.

¹¹²⁵ Cfr., artículo 149 de la Ley 30-85 que contiene el Estatuto de los Magistrados Judiciales.

Como puede advertirse, atendiendo a las cargas de trabajo, el Consejo Superior de la Magistratura portugués tiene facultades para determinar los casos en que el cargo de vocal deba ejercerse de tiempo completo, lo que permite concluir que en ciertos casos los vocales tendrán funciones de tiempo fraccionado, permitiéndoles continuar con sus actividades jurisdiccionales originales, con lo que se aproveche su experiencia y se tiene, además, un ahorro extraordinario de recursos, y se evita el despendio de recursos públicos, pues solo en casos en que sea necesario los vocales cumplirán funciones de tiempo completo en el Consejo y se justificará que su cargo de origen se cubra por otro servidor público. Si esto se aplicara en México de ejecutar funciones de tiempo fraccionado para algunos cargos o para ciertas funciones ante el Consejo de la Judicatura, se continuaría aprovechando la experiencia de los funcionarios judiciales y se evitaría la creación automática de plazas, cuando alguno de los funcionarios judiciales pasaran a ocupar algún cargo ante el Consejo.

El procedimiento de integración del Consejo de la Magistratura portugués es impecable y sin lugar a dudas está asegurada la autonomía del organismo que garantiza la independencia de los jueces y magistrados, pero desafortunadamente se nota de inmediato sus facultades acotadas, pues está vedado para el Consejo las atribuciones presupuestales que en otros países se encomienda a sus órganos homólogos.

VII.5.7. Avances en la administración "interna" de los juzgados y tribunales en Portugal

Las funciones administrativas y de gobierno, tanto en el ámbito de la administración pública en general, como en la judicatura, son muy variadas y algunas deben ejercerse de manera inmediata en el lugar y momento en que se presente una situación que exija una respuesta de la autoridad encargada de resolver, por resultar impráctico, costoso y tardado remitir el asunto para la solución al órgano encargo de funciones administrativas en el ámbito del Poder Judicial. En algunos casos se paralizaría el funcionamiento de los juzgados y de los tribunales hasta que el órgano competente resolviera la cuestión administrativa correspondiente. Por eso se explica que en los países que han incorporado órganos *ad-hoc* para la administración y gobierno de la judicatura, los órganos jurisdiccionales retengan algunas funciones administrativas indispensables para decidir el funcionamiento interno de los propios tribunales y juzgados, y para garantizar el avance de los procedimientos judiciales sometidos a su competencia.

Lo anterior explica que otra vertiente de gobierno y administración de justicia se refiera a las facultades que tienen los propios órganos jurisdiccionales para organizar su trabajo interno y agilizar el trámite y resolución de asuntos de su competencia. Por ello, en el Coloquio internacional celebrado en la ciudad de México a principios del año 2006, el maestro Carlos Manuel Ferreira Da Silva¹¹²⁶, en su relatoría sobre la situación de la administración de justicia en

¹¹²⁶ Cfr. Carlos Manuel Ferreira Da Silva, *Relatoría Nacional de Portugal*, en *Administración de Justicia en Iberoamérica y sistemas judiciales comparados*, coordinador José Ovalle Favela, op.cit., pp. 313-351.

Portugal, al abordar el tema del gobierno y administración de los órganos jurisdiccionales se refirió a la evolución de las facultades que la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia, atribuía al presidente del propio Supremo Tribunal, entre las que destacan:

- Presidir la sesión plenaria de la Corte y el pleno de las secciones especializadas, cuando asista a ellas, así como las audiencias;
- Aprobar las tablas de las convocatorias en las secciones ordinarias y convocar a las secciones extraordinarias;
- Medir al vencido en las audiencias;
- Votar cuando la ley lo determine, asimismo, firma en ese caso la sentencia o resolución;
- Dar posesión a los vicepresidentes, jueces, secretarios del tribunal y a los presidentes de los tribunales de apelación;
- Dirigir los servicios de la oficina de la Corte Superior;
- Proseguir la acción disciplinaria en la justicia civil en servicio de la Corte, las penas de menor gravedad a la multa;
- Ejercer las demás funciones conferidas por la ley¹¹²⁷.

Con respecto a la gestión administrativa y presupuestaria de los tribunales, con independencia de las atribuciones reservadas al Consejo de la Magistratura, hasta fechas muy recientes prevalecían algunas funciones del gobierno, a través del Ministerio de Justicia. Pero, se conformó un movimiento de opinión en que esta falta de autonomía de gestión era una fuente de obstáculo y retrasos que debía superarse¹¹²⁸.

Para superar ese tema, se emitió el Decreto Ley núm. 177/2000, de 9 de agosto, mediante el cual se atribuyó a los tribunales superiores, como ya ha ocurrido en el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Justicia, autonomía administrativa y financiera, a través de los tribunales para tener un presupuesto propio y un consejo administrativo, presidido por el Presidente de la Corte, que tiene la facultad de ejercer la gestión administrativa y financiera que incorpora el nivel de los servicios¹¹²⁹.

En ese mismo sentido, el Decreto número 176/2000, también de 9 de agosto, ha proporcionado a los tribunales, o a un grupo de 10 jueces, un administrador de corte, como un nuevo cargo y cuyas funciones son las de asistir al Presidente de la Corte en el ejercicio de sus facultades en materia administrativa, velando por las tareas de gestión, cuidado de las instalaciones, equipos, recursos humanos y servicios de gestión financiera, para dirigir la solicitud al Ministerio de Justicia¹¹³⁰.

¹¹²⁷ *Ibidem*, p. 336.

¹¹²⁸ *Cfr. Ídem*.

¹¹²⁹ *Cfr. Ídem*, 337

¹¹³⁰ *Cfr. Ídem*.

VII.6. El modelo Español: El Consejo General del Poder Judicial

Existe consenso en la doctrina de que el Consejo General del Poder Judicial español fue establecido en la Constitución expedida en diciembre de 1978¹¹³¹, no obstante que los investigadores mexicanos Fix Zamudio y Fix Fierro señalan algunos antecedentes en la legislación anterior que lo estableció con el nombre de *Consejo Judicial*, desde el 17 de mayo de 1917 y el 21 de junio de 1926, pero reconociendo que no logro su consolidación esa institución por la tormentosa vida política española hasta la dictadura franquista, donde se restableció con facultades limitadas en la base 10ª de las Bases Orgánicas de la Justicia de 28 de noviembre de 1974. Pero, en el sentido moderno de órgano de gobierno y administración del Poder Judicial, coinciden los juristas mexicanos que la institución se consagró en los incisos 2 y 3 del artículo 122 de la Constitución promulgada el 28 de diciembre de 1978¹¹³².

El título VI de la Constitución española está referido al Poder Judicial y en su artículo 122 textualmente se dispone:

Artículo 122

1. La ley orgánica del poder judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un cuerpo único, y del personal al servicio de la Administración de Justicia.
2. El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo. La ley orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario.
3. El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un periodo de cinco años. De éstos, doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales en los términos que establezca la ley orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión.

Aclara Ernesto Pedraz Penalva que los jueces militares son elegibles como vocales del Consejo General del Poder Judicial, no así los magistrados del Tribunal Constitucional, jueces de paz y magistrados suplentes del propio poder judicial, por no estar considerados en la categoría de

¹¹³¹ José Luis Manzanares Samaniego, *Las atribuciones del Consejo General del Poder Judicial*, en El Gobierno de la Justicia, el Consejo General del Poder Judicial, Ernesto Pedraz Penalva (coordinador), op.cit., pp. 109-125.

¹¹³² Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro, *El Consejo de la Judicatura*, op.cit., pp. 23-24.

“servicio activo” dentro de la judicatura, requisito exigido por el artículo 112.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial¹¹³³.

La disposición constitucional que estableció el Consejo General del Poder Judicial se ha reglamentado en dos ocasiones. La primera en la Ley Orgánica del propio consejo número 1/80, promulgada el 10 de enero de 1980 que incorporaba un artículo transitorio en el que se estableció la vigencia provisional de la ley, mientras se expediera la Ley Orgánica del Poder Judicial que debía regular al citado organismo.

VII.6.1. Sistema de nombramiento de los vocales del Consejo General del Poder Judicial: Ley Orgánica del Consejo del Poder Judicial 1/80

Con la finalidad de caracterizar en forma sintética la integración y funciones del órgano encargado del gobierno y administración del Poder Judicial español, en términos de la ley 1/80, nos referiremos al sistema de nombramiento de los vocales del Consejo pertenecientes a las diversas categorías de jueces y magistrados. Los cuales eran electos por sus pares mediante voto personal, igual, directo y secreto, admitiéndose el voto por correo, según lo dispuesto por los artículos 8 y 12 de ley mencionada¹¹³⁴.

Resulta indiscutible que la L.O. 1/80 de 10 de enero, estableció un sistema electoral directo por parte de los integrantes del poder judicial, con inspiración del modelo italiano y portugués¹¹³⁵. El proceso de elección era vigilado por una junta electoral permanente, con sede en el Tribunal Supremo, con la limitante de que éstos vocales judiciales se distribuyeran entre tres magistrados del citado tribunal, seis magistrados de apelación y tres jueces ordinarios, según lo establecido en los artículos 8, 13 y 17 de la referida ley.

VII.6.2. Sistema original español de designación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial: LO 6/1985 de 1 de julio de 1985.

El proyecto de Ley Orgánica remitida por el Gobierno al Congreso de los Diputados en septiembre de 1984, repetía el sistema de designación de vocales establecido por la LO 1/80. En efecto, los contenidos propuestos para los artículos 125 y 128 eran idénticos en su redacción a los artículos 8 y 12 de la ley precedente.

¹¹³³ Ernesto Pedraz Penalva, *Del Consejo General del Poder Judicial y de la selección de sus miembros*, en El Gobierno de la Justicia, el Consejo General del Poder Judicial, pp. 23-26.

¹¹³⁴ Manuel José Terol Becerra, *El Consejo General del Poder Judicial*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, pp. 70-72.

¹¹³⁵ Cfr. Ernesto Pedraza Penalva, *Del Consejo General del Poder Judicial y de la selección de sus miembros*, en El Gobierno de la Justicia, el Consejo General del Poder Judicial, pp. 26-27; Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro, *El Consejo de la Judicatura*, op.cit., p. 25.

El artículo 125 decía:

Los doce vocales de procedencia judicial serán elegidos entre Jueces y Magistrados pertenecientes a todas las categorías judiciales, de conformidad con el procedimiento regulado en los artículos 126 y siguientes de esta ley.

En tanto, el artículo 128 disponía:

Los vocales del Consejo General del Poder Judicial de procedencia judicial serán elegidos por todos los Jueces y Magistrados que se encuentren en servicio activo.

Sin embargo, durante el proceso legislativo, en la sesión celebrada el 26 de marzo de 1985, Juan María Bandrés, propuso una enmienda al proyecto de Ley Orgánica, a fin de que la designación de los vocales del Consejo General se realizase de acuerdo con la siguiente fórmula:

Diez a propuesta del Congreso de los Diputados y otros diez a propuesta del Senado por mayoría de tres quintos de sus miembros entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales y entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años en el ejercicio de su profesión, debiendo ser doce de ellos como mínimo el número de los jueces y magistrados propuestos¹¹³⁶.

Esa original propuesta que se perfiló en el ámbito del Congreso se fundó en el principio consagrado en el artículo 117.1 de la Constitución, según el cual “la justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey”. Así al intervenir las Cámaras legislativas en el nombramiento de los vocales del Consejo se dignificaba aún más a dicho órgano y sus miembros obtenían una legitimación aún mayor, siendo elegidos por los únicos representantes de la soberanía popular¹¹³⁷.

En el proceso de discusión de la Ley Orgánica del Poder Judicial, existieron grupos de Diputados que haciendo eco a la postura de los altos funcionarios judiciales, señalaron que la propia Constitución ponía un límite de la intervención de los órganos legislativos para designar a ocho de los veinte vocales del Consejo, y pretender designar a la totalidad de los mismos, no solo infringía el contenido del artículo 122.3 de la Constitución, sino además se politizaría la designación de los vocales, en detrimento de la independencia judicial.

Para los partidarios de mantener el sistema de designación de los consejeros judiciales que contemplaba la entonces vigente Ley Orgánica 6/80, de 10 de enero de 1980, la propuesta de Juan María Bandrés y el grupo socialista pretendía convertir el órgano de gobierno del poder judicial en algo parecido a un comisionado de las Cortes, en detrimento de la independencia judicial y en contra de lo que sostenían en este punto sus defensores para quienes la independencia solo era predicable respecto de los órganos judiciales. Además, entendían que la designación de todos los

¹¹³⁶ Juan María Bandrés, “Propuesta presentada en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados celebrada el 26 de marzo de 1985”, en Ley Orgánica del Poder Judicial. Trabajos Parlamentarios, Servicios de Estudios y Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 1986, pp. 1324 y ss.

¹¹³⁷ *Ibidem.*, p. 908.

consejeros por las Cortes provocaría la politización del órgano, puesto que obligaba a suscribir acuerdos políticos entre los grupos representados en las Cámaras, por más que estos viniesen avalados por una mayoría de tres quintas partes de sus miembros. Llegando a sostener al respecto algún Diputado que tal sistema de designación vincularía la elección del Consejo General al Legislativo, convirtiéndolo en afín al Ejecutivo, lo que afectaría a la independencia del Poder Judicial reduciendo su autogobierno a límites insoportables. Por último, aceptaban que el artículo 122.3 de la Constitución pudiera tener varias interpretaciones distintas, aunque no sin añadir que si las Cortes no se limitaban a designar ocho consejeros, la redacción de dicho precepto carecería de sentido, que extender su intervención a la designación de más consejeros era pretender leer en él lo que era imposible. En otros términos, sostenían la inconstitucionalidad de la fórmula propuesta alegando que si el artículo 122.3 de la constitución distingue entre dos sistemas de elección de los miembros del Consejo General, sus razones tendría el Constituyente para obrar de tal modo¹¹³⁸.

A pesar de la polémica que despertó el tema, se abrió paso la postura de que debían ser las Cortes las que designarán los doce vocales provenientes de los órganos judiciales. Pero, la discordia persistió y fue necesario la intervención del Tribunal Constitucional para determinar si el sistema de designación de los vocales del Consejo provenientes del poder judicial, por parte de las Cortes. En efecto, 55 diputados interpusieron recurso de inconstitucionalidad, así como la Asociación Profesional de la Magistratura interpuso un recurso de amparo, contra los reales decretos 1881 y 1882/85 de 16 de octubre, por los que se designaban a los vocales del Consejo General de acuerdo con lo previsto en el artículo 112.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, recurso éste último en el que los demandantes, invocando el derecho de elección activo y pasivo para cubrir los doce vocales, que según ellos, les correspondían a los jueces y magistrados integrantes del Poder Judicial en su órgano de gobierno, postulaban que se declarase no sólo la nulidad de los nombramientos de los vocales designados por las Cortes, sino también la inconstitucionalidad de la citada ley¹¹³⁹.

El conflicto fue desestimado por el Tribunal Constitucional en su sentencia 45/1986, pronunciada el 17 de abril de ese año. El Tribunal desestimó también el recurso de inconstitucionalidad promovido por 55 diputados en contra de la citada Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985, entre otros conceptos por el relativo a la supresión de la elección directa de los vocales judiciales, en su sentencia 108/1986, dictada el 29 de julio de ese mismo año¹¹⁴⁰.

VII.6.3. Alcances de la independencia judicial y la inexistencia del autogobierno de la judicatura. Resolución T.C. 108/1986 de 29 de julio.

Un punto que definió con toda precisión la resolución del Tribunal Constitucional fue el alcance de la independencia judicial y la inexistencia del autogobierno de la judicatura en el sistema

¹¹³⁸ Manuel José Terol Becerra, El Consejo General del Poder Judicial, op.cit., pp. 77-78

¹¹³⁹ Cfr. Ibídem., p. 80

¹¹⁴⁰ Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro, El Consejo de la Judicatura, op.cit., p. 27.

constitucional democrático vigente en España. En una apretada síntesis de la referida resolución sobre esos dos temas, Manuel José Terol Becerra resalta lo siguiente:

La independencia judicial, conforme al artículo 117 de la Constitución se predica respecto de cada uno de los jueces y tribunales en el ejercicio de su jurisdicción, por ello el texto fundamental consagra garantías para asegurar esa independencia, tales como la inamovilidad, la reserva de ley orgánica para los supuestos a que se refiere el artículo 122.1 de la Constitución y su régimen de incompatibilidades y prestándole algo más de atención al papel que a este respecto le toca jugar al Consejo General. Recordando el enunciado del artículo 122.2 de la Constitución, manifestó que con el Consejo se perseguía privar al Gobierno (Ejecutivo) de aquellas funciones susceptibles de ser utilizadas por éste para tratar de influir sobre los tribunales, transfiriéndolas a un órgano autónomo y separado. Pero de ahí a sostener que la independencia judicial y la creación constitución del Consejo General comportasen, como afirmaban los recurrentes, el reconocimiento por la Constitución de una autonomía de la judicatura –entendida como conjunto de todos los magistrados y jueces de carrera- y, en consecuencia, la facultad de autogobierno de ese conjunto de magistrados y jueces cuyo órgano sería precisamente el Consejo, mediaba una larga distancia que solo era posible recorrer ignorando las prescripciones constitucionales al respecto. Así lo resaltó el Tribunal Constitucional, al **negar tanto que la Constitución reconociese expresamente tal autonomía o dicha facultad de autogobierno, como que una y otra pudiesen derivarse lógicamente de la existencia, composición y funciones del Consejo, no sin reiterar que la independencia constitucionalmente consagrada es la de cada juez a la hora de impartir justicia y que el objetivo perseguido por la regulación constitucional del Consejo era el de crear un órgano autónomo que desempeñase determinadas funciones, “cuya asunción por el gobierno podría enturbiar la imagen de la independencia judicial”, pero sin que de ello se derivase que ese órgano fuese expresión del autogobierno de los jueces**¹¹⁴¹.

El Tribunal Constitucional tampoco admitió que el Consejo tuviese el carácter de representante del Poder Judicial que le atribuían los recurrentes, confirmando un criterio sostenido por el propio órgano de control constitucional en su sentencia 45/1986, de 17 de abril, en la que se había admitido, entre otros aspectos lo siguiente:

Una de las garantías previstas en el ordenamiento jurídico para asegurar la independencia del Poder Judicial es la propia existencia del Consejo General y cuando éste actúan en defensa de sus atribuciones privativas defiende y reafirma también indirectamente la posición de independencia de los órganos judiciales, aunque negó, sin embargo, que estuviese legitimado para asumir la representación procesal de éstos en el conflicto entre órganos constitucionales del Estado y que estuviese facultado, por tanto, para actuar en defensa de sus funciones jurisdiccionales, sin que por eso quedasen privadas de tutela. Pretender dar facultades de representación al Consejo implicaría una contradicción con el principio constitucional de independencia de jueces y magistrados, quienes cuentan con otros cauces legales para hacer frente a posibles conflictos con los restantes órganos del Estado. De manera particular la sentencias 108/1986, de 29 de julio, añadió al criterio

¹¹⁴¹ Manuel José Terol Becerra, El Consejo General del Poder Judicial, *op.cit.*, *op.cit.*, pp. 81-82.

descrito únicamente que **la naturaleza del Consejo no admitía considerarlo como a un órgano de una supuesta auto-organización de jueces**¹¹⁴².

Finalmente otro grupo de argumentos del Tribunal Constitucional en la sentencia 108/1986, de 29 de julio, se orientaron a realizar una interpretación del artículo 122.3 de la Constitución para determinar si de ese precepto derivaba la pretendida facultad de los jueces y magistrados para designar los vocales del Consejo General provenientes de la rama judicial, concluyendo que ninguno de los métodos de interpretación llevan a determinar esa facultad de los juzgadores, aclarando que el Constituyente había otorgado facultad para que las Cortes designaran a los vocales, pero ocho debían designarse de un grupo de profesionistas calificados cuyo perfil mínimo incorporó en el propio texto constitucional, y respecto de los otros doce que provendrían de la judicatura debían designarse en los términos que estableciera el legislador ordinario, pero sin vetar la actuación de las Cortes en la designación, ni mucho menos otorgársela expresa o tácitamente a los jueces y magistrados¹¹⁴³.

Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro señalan que la nueva forma de designación de los vocales jueces del Consejo provocó juicios muy negativos en parte de la doctrina, por haberse politizado, dando pie a que los partidos políticos representados en el parlamento se repartieran las designaciones por cuotas y, como consecuencia de esa politización se ha reflejado también en las resoluciones del Consejo.

Juan Luis Gómez Colomer sigue refiriéndose a la existencia de un autogobierno de los jueces por estar consagrado, según su parecer, en el texto de la constitución, en los términos siguientes:

España tiene además consagrado constitucionalmente un órgano de autogobierno de los jueces, denominado Consejo General del Poder Judicial, formado por personal judicial y juristas como vocales, que entre otras funciones debe velar por la independencia de los jueces (artículo 122 de la Constitución española, y 107 y ss. de la Ley Orgánica del Poder Judicial)¹¹⁴⁴.

El maestro Gómez Colomer cae en un error que pudiera ser común en la doctrina, pero imperdonable, después de la magnífica disertación del Tribunal Constitucional español que aclaró la inexistencia de un autogobierno de los jueces en el régimen constitucional democrático de derecho, y a partir de cuyos argumentos la doctrina debe ser cuidadosa y desterrar el término de autogobierno del poder judicial por inexistente en los regímenes constitucionales.

¹¹⁴² *Ibidem.*, pp. 82-83.

¹¹⁴³ *Cfr.*, *Ibid.*, pp. 83-87

¹¹⁴⁴ Juan Luis Gómez Colomer, *Recientes tendencias respecto a la posición del juez en España*, en el *Juez y la Magistratura (tendencia en los albores del siglo XXI)*, Roberto O. Berizonce coordinador, Rubinzal-Culzoni editores, Argentina, 2001, p. 334.

Con mayor precisión el maestro Ernesto Pedraz Penalva coincide con la postura asumida por el Tribunal Constitucional español, al señalar que “la verdadera garantía de que el Consejo cumpla el papel que le ha sido asignado por la Constitución en defensa de la independencia judicial no consiste en que sea un órgano de autogobierno de los Jueces sino en que ocupe una posición autónoma y no subordinada a los demás poderes públicos. El artículo 122.2 CE asigna concretas funciones al CGPJ, las estimadas más susceptibles de ser utilizadas por el Ejecutivo para condicionar y/o instrumentalizar la justicia: nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario, etc., atribuyéndolas a éste órgano autónomo y separado –sin que sea expresión del autogobierno de los jueces-, no subordinado a los demás poderes públicos, con lo que derivadamente se tutela la independencia de los jueces a la hora de impartir justicia”¹¹⁴⁵.

Según nuestro punto de vista, pero teniendo muy presente la experiencia española, el término autogobierno del poder judicial podría convertirse en una posición política pragmática de los propios juzgadores, envuelta en el velo de la independencia judicial, para asumir funciones administrativas, políticas o de gobierno, ajenas a la naturaleza de su función jurisdiccional.

VII.6.4. Reforma Ley Orgánica del Poder Judicial de España 2/2001, de 28 de junio

La crítica constante de la doctrina respecto a la politización a la que se conducía al Consejo General por la designación de la totalidad de sus integrantes por parte de las Cortes, presionó una reforma constitucional y legal para corregir el rumbo y regresar a la esencia del sistema italiano y portugués.

De esta forma, el 28 de junio de 2001, el artículo 122 de la Constitución española fue objeto de reforma operada por L.O. 2/2001, misma que modificó también el contenido de los artículos 110 a 116 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, para establecer expresamente que doce de los miembros del Consejo General del Poder Judicial serían elegidos entre jueces y magistrados presentados por las asociaciones profesionales y sólo ocho lo serían por las Cortes entre abogados de reconocido prestigio.

Con esta reforma se complació a la doctrina, pero lamentablemente no se obtuvieron los resultados esperados, a grado tal que para el 2006, cinco años después del inicio de la vigencia de la reforma, don Manuel Serra Domínguez relató en la ciudad de México la persistencia de presiones políticas a las que se sometía al Consejo General para cumplir con su cometido, en los términos siguientes:

El resultado es ciertamente lamentable y se ha puesto recientemente de manifiesto con motivo de la elección de magistrados del Tribunal Supremo, en la que el gobierno elevó las mayorías dentro

¹¹⁴⁵ Cfr. Ernesto Pedraz Penalva, *Del Consejo General del Poder Judicial y de la selección de sus miembros*, en *El Gobierno de la Justicia (El Consejo General del Poder Judicial)*, op.cit., pp. 16-17.

del Consejo mediante una ley aprobada con suma urgencia para evitar que los magistrados propuestos por éste se ajustaran a las orientaciones del partido político que había perdido las elecciones, determinando la pendencia de una recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, y retrasando la elección de los magistrados ante la dificultad de los miembros del Consejo en lograr dichas mayorías cualificadas.

Es más, las presiones de ciertos partidos políticos minoritarios en el Congreso, pero cuyo apoyo es determinante para que el partido en el gobierno tenga mayoría, han determinado incluso que el proyecto de ley aprobada por el gobierno en el pasado mes de julio de 2005 se proponga descentralizar gran parte de las funciones del Consejo General del Poder Judicial para transferirlas a unos consejos de justicia a crear en cada Comunidad Autónoma¹¹⁴⁶.

Como medida para salvar la situación de extrema politización a la que está sujeta la judicatura y de manera muy particular el Consejo General en España, don Manuel Serra Domínguez, desde el año de 1992 ha señalado que deben observarse los puntos siguientes:

1. Es aconsejable en principio separar del poder ejecutivo la administración de justicia;
2. Es muy peligroso que el gobierno de la judicatura se atribuya a los propios jueces, dado el poder extraordinario que les es concedido por el ordenamiento jurídico;
3. Por consiguiente, hay que establecer unos organismos mixtos, integrados por jueces y por abogados, que cuiden de los nombramientos, ascensos y régimen disciplinario de los jueces;
4. Es conveniente que sean los propios jueces quienes elijan a sus representantes dentro del órgano de gobierno, sin intervención alguna de los poderes políticos. Aquí agregaría yo, que sin intervención tampoco de los órganos judiciales superiores;
5. Los juristas designados por el poder legislativo, deben serlo principalmente entre abogados en ejercicio, sin que puedan ser designados jueces o fiscales que desequilibrarían las funciones del órgano;
6. Debe excluirse la intervención del Consejo General del Poder Judicial en la designación de cargos ajenos a las funciones jurisdiccionales¹¹⁴⁷.

VII.6.5. Composición actual del Consejo General del Poder Judicial español

El artículo 112 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) dispone en la actualidad que doce de los miembros que conforme a lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución han de integrar el Consejo entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales serán propuestos para su nombramiento por el Rey de acuerdo con el siguiente procedimiento:

¹¹⁴⁶ Manuel Serra Domínguez, *La administración de justicia en España*, en Administración de Justicia en Iberoamerica y sistemas judiciales comparados, José Ovalle Favela (coordinador), Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006, pp. 224-225.

¹¹⁴⁷ *Ibidem.*, p. 225.

1. Podrán ser propuestos los Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales que se hallen en servicio activo y no sean miembros del Consejo saliente o presten servicios en los órganos técnicos del mismo;
2. La propuesta será formulada al Rey por el Congreso de los Diputados y el Senado, correspondiendo a cada Cámara proponer seis vocales, por mayoría de tres quintos de sus respectivos miembros, entre los presentados a las Cámaras por los Jueces y Magistrados conforme a lo previsto en el número siguiente;
3. Los candidatos serán presentados, hasta un máximo del triple de los doce puestos a proponer, por las asociaciones profesionales de Jueces y Magistrados o por un número de Jueces y Magistrados que represente, al menos, el 2 por 100 de todos los que se encuentren en servicio activo. La determinación del número máximo de candidatos que corresponde presentar a cada asociación y del número máximo de candidatos que pueden presentarse con las firmas de Jueces y Magistrados se ajustará a criterios estrictos de proporcionalidad, de acuerdo con las siguientes reglas: a) Los treinta y seis candidatos se distribuirán en proporción al número de afiliados de cada asociación y al número de no afiliados a asociación alguna, determinando este último el número máximo de candidatos que pueden ser presentados mediante firmas de otros Jueces y Magistrados no asociados, todo ello, de acuerdo con los datos obrantes en el Registro constituido en el Consejo General del Poder Judicial conforme a lo previsto en el artículo 401 de la presente Ley Orgánica y sin que ningún Juez o Magistrado pueda avalar con su firma más de un candidato: b) En el caso de que el número de Jueces y Magistrados presentados con el aval de firmas suficientes supere el máximo al que se refiere el inciso a), sólo tendrán la consideración de candidatos los que, hasta dicho número máximo, vengan avalados por el mayor número de firmas. En el supuesto contrario de que el número de candidatos avalados mediante firma no baste para cubrir el número total de treinta y seis, los restantes se proveerán por las asociaciones, en proporción al número de afiliados, a tal efecto y para evitar dilaciones, las asociaciones incluirán en su propuesta inicial, de forma diferenciada, una lista complementaria de candidatos; c) Cada asociación determinará, de acuerdo con lo que dispongan sus Estatutos, el sistema de elección de los candidatos que le corresponda presentar.
4. Entre los treinta y seis candidatos presentados, conforme a lo dispuesto en el número anterior, se elegirán en primer lugar seis Vocales por el Pleno del Congreso de los Diputados, y una vez elegidos estos seis Vocales, el Senado elegirá los otros seis entre los treinta candidatos restantes. Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en número 2 del artículo siguiente¹¹⁴⁸.

El artículo 113 de la LOPJ dispone que los restantes ocho miembros que igualmente han de integrar el Consejo, elegidos por el Congreso de Diputados y por el Senado, serán propuestos para su nombramiento por el Rey entre abogados y otros juristas de reconocida competencia con más

¹¹⁴⁸ Artículo 112 Ley Orgánica del Poder Judicial de España.

de quince años de ejercicio en su profesión, que no sean miembros del Consejo saliente ni presten servicios en los órganos técnicos del mismo¹¹⁴⁹.

El Consejo General del Poder Judicial se renovará en su totalidad cada cinco años, computados desde la fecha de su constitución. A tal efecto, y con seis meses de antelación a la expiración del mandato del Consejo, su Presidente se dirigirá a los de las Cámaras, interesando que por éstas se proceda a la elección de los nuevos Vocales y poniendo en su conocimiento los datos de escalafón y de Registro de asociaciones profesionales de Jueces y Magistrados obrantes en dicha fecha en el Consejo, que serán los determinantes para la presentación de candidaturas conforme a lo dispuesto en el artículo 112.

Parece que la formula hibrida para designar a los vocales contenida en la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial, finalmente apaciguo las posiciones extremas, unas que postulaban el “autogobierno” de los jueces y, las otras que reivindicaban el derecho exclusivo de las Cortes, como representantes de la soberanía popular, para designar a los vocales del Consejo General, toda vez que ahora se comparte la facultad de designación entre las organizaciones profesionales de jueces y las Cortes, pero éstas limitadas a elegir sólo entre las listas preparadas por aquellas organizaciones.

VII.6.6. Atribuciones del Consejo General del Poder Judicial

Un tema que para Leonardo Prieto-Castro y Ferrándiz¹¹⁵⁰ no está resuelto del todo, es el relativo a las facultades del Consejo General, toda vez que, desde su punto vista quedaron muy acotadas, con relación a las que se atribuyen en otros países a organismos homólogos, considerando que en España, las funciones administrativas y de gobierno “externo” del Poder Judicial, las comparte el organismo de referencia con el Poder Legislativo y con el Ministerio de Justicia y, desde una perspectiva del gobierno “interno” de los tribunales y juzgados, se atribuyen facultades a los presidentes de los tribunales, a las salas de gobierno de los tribunales, y en los órganos judiciales unipersonales, al decano y a la Junta de Jueces, que también en otros países, al menos en temas de mayor relevancia se atribuyen a los Consejos de las Magistratura, de la Judicatura o a los Consejos Generales o de Gobierno del Poder Judicial.

La nueva Ley de Tribunales, del 1º de julio de 1985, que libela su Libro II con la leyenda “Del gobierno del Poder Judicial”; en un título I se refiere, en general, a los órganos de gobierno del Poder Judicial, diciendo (art. 104) que éstos son: a) el Consejo General del Poder Judicial; b) las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo; c) las Salas de Gobierno de la Audiencia Nacional, y d) las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, sin perjuicio de las funciones que correspondan a los presidentes de dichos tribunales y a los titulares de los restantes órganos

¹¹⁴⁹ Cfr. Artículo 113 Ley Orgánica del Poder Judicial de España.

¹¹⁵⁰ Cfr. Leonardo Prieto-Castro Ferrándiz, *Derecho de Tribunales, Organización, funcionamiento, gobierno*, Editorial Aranzadi, Pamplona, España, 1986, pp. 391-416.

jurisdiccionales”; después, en el Título II, se ocupa de dicho C.G.P.J. como un “órgano de gobierno”, sin decir de cuál (si interno o externo); y más adelante desarrolla, en el Título III, la materia del “gobierno interno de los Tribunales y Juzgados”, de donde se deduce que el “gobierno” del C.G.P.J. sería un “gobierno externo”, y esto resulta extremadamente anómalo.

Existe, en esta primera parte del Libro II de la nueva Ley de Organización cierto número de errores y de inexactitudes. En primer lugar, un “Poder” no tiene “gobierno”; en segundo lugar se omite la mención del órgano, ahora, más importante de este raro “gobierno”, que es el Ministerio de Justicia; en tercer lugar, se contempla el espectáculo de una organización nacida a base de “autogobierno” o, como ahora se prefiere decir, “gobierno autónomo” de la Judicatura, y con la derogación de la Ley constitutiva del C.G.P.J., del 10 de enero de 1980, y la incorporación de sus preceptos a la nueva Ley con variaciones tales que hacen de este C.G.P.J. un órgano extraño, con atribuciones mermadas, nos encontramos con un ente que no se puede conceptuar como de “gobierno” de los tribunales (a los que afecta el “gobierno” y no a ningún Poder) ni como de “gobierno autónomo”. Es un órgano al que se ha hecho (por la nueva L. de O.) compartir las atribuciones con el Poder legislativo y el Ministerio de Justicia. Si realmente el “Poder judicial” requiere “gobierno”, la regulación de éste debería estar fuera de una Ley de Organización de Tribunales, reservando a la L. de O. lo que la de 1985 llama “gobierno interno de los TRIBUNALES”, designación, por lo demás, en desacuerdo con la leyenda del libro II, que instaura, artificiosamente un “GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL” hasta ahora desconocido, incluso por la misma Ley que lo menciona, al no desarrollar en su texto nada que tuviera que ver (si fuese posible) con tal denominación¹¹⁵¹.

La postura de Leonardo Prieto-Castro y Ferrándiz resulta de utilidad para advertir que el Consejo General del Poder Judicial tiene facultades menguadas, con respecto a otros órganos que asumen las funciones de administración y gobierno de la judicatura en diversos países y para tener un panorama completo de la organización y funcionamiento del poder judicial, desde su perspectiva de administración y gobierno será necesario que se analice además de las facultades del citado Consejo General, las que se asignan a otras instancias gubernamentales adscritas a los tres poderes del Estado.

Sin embargo, como el propósito de nuestro trabajo no es el del gobierno y administración genérica del Poder Judicial, sino exclusivamente describir sucintamente la naturaleza y funciones de los organismos institucionales creados ad hoc para atender las funciones administrativas del poder judicial, nos referiremos exclusivamente a las facultades, asumidas por el Consejo General del Poder Judicial, conscientes de sus limitaciones.

El artículo 107 de la Ley Orgánica del Poder Judicial contiene las facultades del Consejo General del Poder Judicial, en las materias siguientes:

1. Propuesta por mayoría de tres quintos para el nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial;

¹¹⁵¹ Ibídem, pp. 391-392.

2. Propuesta por mayoría de tres quintos para el nombramiento de miembros del Tribunal Constitucional cuando así proceda;
3. Inspección de Juzgados y Tribunales;
4. Selección, formación y perfeccionamiento, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas y régimen disciplinario de Jueces y Magistrados;
5. Nombramiento mediante orden de los Jueces y presentación a Real Decreto refrendado por el Ministro de Justicia de los nombramientos de Magistrados del Tribunal Supremo, Presidentes y Magistrados;
6. Nombramiento de Secretario general y miembros de los gabinetes o servicios dependientes del mismo;
7. Ejercicio de las competencias relativas a la Escuela Judicial que la ley le atribuye;
8. Elaborar, dirigir la ejecución y controlar el cumplimiento del presupuesto del Consejo;
9. Potestad reglamentaria en los términos previstos en el artículo 110 de esta Ley;
10. Publicación oficial de las sentencias y otras resoluciones que se determinen del Tribunal Supremo y del resto de órganos judiciales. A tal efecto el Consejo General del Poder Judicial, previo informe de las administraciones competentes, establecerá reglamentariamente el modo en que habrán de elaborarse los libros electrónicos de sentencias, la recopilación de las mismas, su tratamiento, difusión y certificación, para velar por su integridad, autenticidad y acceso, así como para asegurar el cumplimiento de la legislación en materia de protección de datos personales;
11. Aquellas otras que le atribuyan las leyes¹¹⁵².

El maestro Prieto-Castro y Ferrándiz de las funciones del Consejo General contenidas en el artículo 107 de la LOPJ, destaca como las de mayor relevancia las contenidas en los puntos 3, 4, 5, 7, 8 y 9, en la forma siguiente:

De estas atribuciones interesan a la jurisdicción la 3ª, inspección, la 4ª, formación y perfeccionamientos, etc., (en la medida en que no hayan pasado al Ministerio de Justicia); la 5ª, nombramiento de Jueces y redacción del Decreto para que el citado Ministerio efectúe los nombramientos más importantes (Magistrados del Tribunal Supremo, Presidentes “de todas clases” y Magistrados); la 7ª, respecto del “Centro de Estudios Judiciales”, con las mermaidas atribuciones que le reserva el artículo 434 de la L. de O.; la 8ª, presupuestaria, en cuanto se relaciona con un gobierno autónomo de la Judicatura, pleno (desde luego, inexistente), y la 9ª, potestad reglamentaria, en lo que afecta al gobierno autónomo efectivo de la Judicatura¹¹⁵³.

VII.6.7. La facultad reglamentaria del Consejo General

¹¹⁵² Artículo 107 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de España.

¹¹⁵³ Leonardo Prieto-Castro Ferrándiz, *Derecho de Tribunales, Organización, funcionamiento, gobierno*, op.cit., p. 394.

La facultad reglamentaria del Consejo no es absoluta, por el contrario, se encuentra acotada a determinadas materias contenidas en forma taxativa en el artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Sobre este particular, Fernando Gómez de Liaño, hace un estudio brevísimo sobre la diversidad de Reglamentos y las características de los que puede expedir el Consejo General, concluyendo en líneas generales lo siguiente:

Los reglamentos no todos tienen la misma consideración y el artículo 97 de la Constitución atribuye la facultad reglamentaria al gobierno y, por tanto, se ejerce a través del Ministerio de Justicia. Esos son los verdaderos reglamentos conocidos por administrativos o jurídicos, porque son los que despliegan su eficacia hacia el exterior, en relación, con los ciudadanos. En cambio, los reglamentos de régimen interno, son los que existen, tanto en el seno parlamentario como en el Consejo y estos son los que válidamente puede emitir éste órgano. Es decir, son reglamentos exclusivamente internos referidos a personal, organización y funcionamiento en los términos limitados que la reserva de ley permite¹¹⁵⁴.

En síntesis sostiene textualmente el maestro Fernando Gómez de Liaño:

Entiendo que las facultades reglamentarias del Consejo son exclusivamente de orden interno. Porque las externas, por acto administrativo son las que corresponden a la administración, en general, y sobre todo porque creo que en el artículo 31.7 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional atribuye al Pleno del Consejo, facultades de reglamentación interna, lo dice expresamente *interna*, y por eso en su formalización del Reglamento del Consejo no se necesita ni la audiencia de los interesados, ni la intervención del Consejo de Estado, ni en general ajustarse al procedimientos administrativo (...) Pero además de ser una facultad interna, es limitada a materias de disciplina y funcionamiento de personal (nombramientos, concursos, etc.). Sin embargo, a pesar de esas limitaciones, la función que ejerce el Consejo es muy importante porque el problema de la administración de justicia no es un problema de leyes, es un problema de personas y de aquí la importancia de la regulación de la actuación de éstas¹¹⁵⁵.

Con la extraordinaria aclaración formulada por el maestro Gómez de Liaño, señalaremos que el artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de España, textualmente dispone:

1. El Consejo General del Poder Judicial podrá dictar reglamentos sobre su personal, organización, funcionamiento en el marco de la legislación sobre la función pública.
2. El Consejo General del Poder Judicial, en el ámbito de su competencia y con subordinación a las leyes, podrá dictar reglamentos de desarrollo de esta ley para establecer regulaciones de carácter secundario y auxiliar. Estos reglamentos podrán regular condiciones accesorias para el ejercicio de los derechos y deberes que conforman el estatuto judicial sin innovar aquéllos ni alterar éste en su conjunto. Podrán aprobarse en

¹¹⁵⁴ Cfr. Fernando Gómez de Liaño, *La potestad reglamentaria del CGJ*, en *El Gobierno de la Justicia* (El Consejo General del Poder Judicial), coordinador Ernesto Pedraz Penalva, op.cit., p.170.

¹¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 171.

los casos que sean necesarios para la ejecución o aplicación de esta ley, en aquellos en que así se prevea en esta u otra ley y, especialmente en la siguientes materias:

- a)** Sistema de ingreso, promoción y especialización en la Carrera Judicial, régimen de los funcionarios judiciales en prácticas y de los Jueces adjuntos y cursos teóricos y prácticos en la Escuela Judicial, así como organización y funciones de ésta. A este efecto, en el desarrollo reglamentario de la organización y funciones de la Escuela Judicial, deberá determinarse la composición de su Consejo Rector, en el que necesariamente habrán de estar representados el Ministerio de Justicia, las comunidades autónomas con competencias en materia de justicia y las asociaciones profesionales de jueces y magistrados;
- b)** Forma de distribución entre turnos y provisión de plazas vacantes y desiertas de Jueces y Magistrados;
- c)** Tiempo mínimo de permanencia en el destino de los Jueces y Magistrados;
- d)** Procedimiento de los concursos reglados y forma de solicitud de provisión y plazas y de cargos de nombramiento discrecional;
- e)** Actividades de formación de los jueces y magistrados y forma de obtención de títulos de especialización;
- f)** Situaciones administrativas de jueces y magistrados;
- g)** Régimen de licencias y permisos de Jueces y Magistrados;
- h)** Valoración como mérito preferente del conocimiento de la lengua y derecho propio de las comunidades autónomas en la provisión de plazas judiciales en el territorio de la comunidad respectiva;
- i)** Régimen de incompatibilidades y tramitación de expedientes sobre cuestiones que afectan al estatuto de los jueces y magistrados;
- j)** Contenido del escalafón judicial, en los términos previstos en esta ley;
- k)** Régimen de sustituciones, de los magistrados suplentes, de los jueces sustitutos y de provisión temporal y de los jueces de paz;
- l)** Funcionamiento y facultades de las Salas de Gobierno, de las Juntas de Jueces y demás órganos gubernativos y elecciones, nombramiento y cese de miembros de las Salas de Gobierno y de Jueces Decanos;
- m)** Inspección de juzgados y tribunales y tramitación de quejas y denuncias;
- n)** Publicidad de las actuaciones judiciales, habilitación de días y horas, fijación de las horas de audiencia pública y constitución de órganos judiciales fuera de su sede;
- o)** Especialización de órganos judiciales, reparto de asuntos y ponencias y normas generales sobre prestación y desarrollo del servicio de guardia, sin perjuicio de las competencias del Ministerio de Justicia o, en su caso, de las comunidades autónomas con competencias en materia de personal;
- p)** Forma de cese y posesión en los órganos judiciales y confección de alardes;
- q)** Cooperación jurisdiccional;
- r)** Honores y tratamiento de jueces y magistrados y reglas sobre protocolo en actos judiciales;

- s) Sistema de racionalización, organización y medición del trabajo que se estimen convenientes con los que determinar la carga de trabajo que puede soportar un órgano jurisdiccional, así como establecer criterios mínimos homogéneos para la elaboración de normas de reparto.
3. Los proyectos de reglamentos de desarrollo se someterán a informe de las asociaciones profesionales de jueces y magistrados y de las corporaciones profesionales o asociaciones de otra naturaleza que tengan reconocida legalmente representación de intereses a los que puedan afectar. Se dará intervención a la Administración del Estado, por medio del Ministerio de Justicia, y a las de las comunidades autónomas siempre que una y otras tengan competencias relacionadas con el contenido del reglamento o sea necesario coordinar éstas con las del Consejo General. Se recabarán las consultas y los estudios previos que se consideren pertinentes y un dictamen de legalidad sobre el proyecto. El Ministerio Fiscal será oído cuando le afecte la materia sobre la que verse el proyecto y especialmente en los supuestos contemplados en los párrafos n), o) y r) del apartado 2 de este artículo. En todo caso se elaborará un informe previo de impacto de género.
 4. Los reglamentos que deberán ser aprobados por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial por mayoría de tres quintos de sus miembros, autorizados por su Presidente, se publicarán en el “Boletín Oficial del Estado”¹¹⁵⁶.

Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro¹¹⁵⁷ señalan que con base en la referida facultad reglamentaria o autorización legal, el Consejo con fecha 7 de junio de 1995 expidió cinco importantes reglamentos: Reglamento de la Carrera Judicial; Reglamento de la Escuela Judicial; Reglamento de los Jueces de Paz; Reglamento de los Órganos de Gobierno de Tribunales, y Reglamento de Aspectos Accesorios de las Actuaciones Judiciales.

IV.6.8. Del Gobierno Interno de los Tribunales y Juzgados en España

Al igual que el sistema portugués, el español asigna un tramo importante de funciones administrativas y de gobierno al Consejo General del Poder Judicial, pero de ninguna manera la totalidad de las mismas. Por esa razón, la Ley Orgánica del Poder Judicial, en su libro II “Del Gobierno del Poder Judicial”, además de la regulación de los órganos de gobierno del poder judicial y muy especialmente del Consejo General, contiene un título III “Del Gobierno Interno de los Tribunales y Juzgados”, dividido en cuatro capítulos que se refieren sucesivamente: “Capítulo I. De las Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia”; “capítulo II. De los Presidentes de los Tribunales y Audiencias”; “Capítulo III. De los Presidentes de las Salas y de los Jueces”; Capítulo IV. De los Jueces Decanos y de las Juntas de Jueces”, y “V. De la Inspección de los Juzgados y Tribunales”.

¹¹⁵⁶ Disposición vigente del artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de España. En versión anterior véase Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro, *El Consejo de la Judicatura*, op.cit., pp. 117 a 119.

¹¹⁵⁷ Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro, *El Consejo de la Judicatura*, op.cit., p. 29.

Las funciones de administración y de gobierno que ejercen los órganos jurisdiccionales que están adscritos al ámbito de actuación del Consejo General del Poder Judicial, son paralelas a las que éste órgano tiene asignadas y, como puede observarse, dichas funciones son numerosas y algunas las retienen en detrimento de las funciones del Consejo General que aparece con una competencia muy chata o limitada de origen.

Sin embargo para el magistrado José Luis Manzanares Samaniego¹¹⁵⁸, las funciones limitadas que se asignan al Consejo General en el artículo 122 de la Constitución pueden ser ampliadas por el legislador ordinarios. En efecto, el reconocido jurista español reproduce el contenido de la disposición 122.2 del texto fundamental y subraya una frase clave, que según su parecer posibilita el crecimiento futuro de las atribuciones del Consejo, en los términos siguientes:

122.

(...)

2. El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo. La ley orgánica establecerá su estatuto y régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario.

Luego el magistrado Manzanares Samaniego sostiene que en materia de las competencias del Consejo General del Poder Judicial, es cierto que se fijan de modo explícito cuatro ámbitos de competencia excluyentes, pero la expresión adverbial “en particular” indica que las funciones del Consejo General no se agotan con ellas. Es ahí, en lo innominado, donde el legislador puede optar entre un amplio desarrollo de las atribuciones del Consejo, dándole cada vez mayor vida, como corresponde a una institución novedosa, o reducir el precepto constitucional a un mero esqueleto, de manera que el Poder Judicial, empezando por su órgano de gobierno, vuelva al redil tradicional de la mediatización para que no remonte mucho el vuelo¹¹⁵⁹.

A pesar del optimismo del magistrado Manzanares Samaniego por las facultades que se le otorgó al Consejo General por parte del legislador ordinario en los artículos 2º, 3º y 5º, de la Ley Orgánica 1/1980, consideramos que los órganos jurisdiccionales en España retuvieron una cantidad importante de funciones administrativa y de gobierno que bien valdría la pena las asumiera el citado órgano de gobierno del Poder Judicial, a grado tal que la ley vigente regula en forma exhaustiva esas funciones.

Sobre este particular, como ejemplo, debe considerarse el contenido de los artículos del 149 al 151 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que regulan la forma en que se integran las Salas

¹¹⁵⁸ José Luis Manzanares Samaniego, *Las atribuciones del Consejo General del Poder Judicial*, en *El Gobierno de la Justicia (El Consejo General del Poder Judicial)*, Ernesto Pedraz Penalva, coordinador, op.cit., pp. 109-125

¹¹⁵⁹ *Cfr.*, *Ibidem.*, p. 110.

de Gobierno de los distintos tribunales y a partir del artículo 152 de ese mismo ordenamiento y siguientes se establecen las facultades de esas Salas de Gobierno.

En ese sentido, el propio artículo 152 establece:

- I. Las Salas de Gobierno, también las constituidas en régimen de Comisión, desempeñarán la función de gobierno de sus respectivos tribunales, y en particular les compete:
 1. Aprobar las normas de reparto de asuntos entre las distintas Secciones de cada Sala.
 2. Establecer anualmente con criterios objetivos los turnos precisos para la composición y funcionamiento de las Salas y Secciones del Tribunal y de las Audiencias Provinciales del territorio, así como de modo vinculante las normas de asignación de las Ponencias que deban turnar los Magistrados.
 3. Adoptar, con respeto a la inamovilidad judicial, las medidas necesarias en los casos de disidencia entre magistrados que puedan influir en el buen orden de los tribunales o en la Administración de Justicia.
 4. Completar provisionalmente la composición de las Salas en los casos en que, por circunstancias sobrevenidas, fuera necesario para el funcionamiento del servicio, siempre sin perjuicio de respetar el destino específico de los magistrados de cada Sala.
 5. Proponer motivadamente al Consejo General del Poder Judicial a los magistrados suplentes expresando las circunstancias personales y profesionales que en ellos concurren, su idoneidad para el ejercicio del cargo y para su actuación en uno o varios órdenes jurisdiccionales, las garantías de un desempeño eficaz de la función y la aptitud demostrada por quienes ya hubieran actuado en el ejercicio de funciones judiciales o de sustitución en la Carrera Fiscal, con razonada exposición del orden de preferencia propuesto y de las exclusiones de solicitantes. Las propuestas de adscripción de magistrados suplentes como medida de refuerzo estarán sujetas a idénticos requisitos de motivación de los nombres y del orden de preferencia propuestos y de las exclusiones de solicitantes.
 6. Ejercer las facultades disciplinarias sobre magistrados en los términos establecidos en esta ley.
 7. Proponer al Presidente la realización de las visitas de inspección e información que considere procedentes.
 8. Promover los expedientes de jubilación por causa de incapacidad de los Magistrados, e informarlos.
 9. Elaborar los informes que le solicite el Consejo General del Poder Judicial y la memoria anual expositiva sobre el funcionamiento del Tribunal, con expresión detallada del número y clase de asuntos iniciados y terminados por cada Sala, así como de los que se hallaren pendientes, precisando el año de su iniciación, todo ello referido al 31 diciembre.
 10. La memoria deberá contener, en todo caso, la indicación de las medidas que se consideren necesarias para la corrección de las deficiencias advertidas.
 11. Proponer al Consejo General del Poder Judicial la adopción de las medidas que juzgue pertinentes para mejorar la Administración de Justicia en cuanto a los respectivos órganos jurisdiccionales.
 12. Recibir el juramento o promesa legalmente prevenidos de los magistrados que integran los respectivos tribunales y darles posesión.
 13. Recibir informes del Secretario de Gobierno, por iniciativa de éste o de la propia Sala, en todos aquellos asuntos que, por afectar a las oficinas judiciales o secretarios judiciales

que de él dependan, exijan de algún tipo de actuación. En este caso, el Secretario de Gobierno tendrá voto en el acuerdo que pueda llegar a adoptarse.

14. Promover ante el órgano competente la exigencia de las responsabilidades disciplinarias que procedan de secretarios judiciales, del personal al servicio de la Administración de Justicia o de cualquier otro que, sin ostentar esta condición, preste sus servicios de forma permanente u ocasional en ésta.
15. En general, cumplir las demás funciones que las leyes atribuyan a los órganos de gobierno interno de los tribunales y que no estén atribuidas expresamente a los Presidentes.

II. A las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, en Pleno o en Comisión, compete además:

1. Aprobar las normas de reparto de asuntos entre las Salas del Tribunal y entre las Secciones de las Audiencias Provinciales y Juzgados del mismo orden jurisdiccional, con sede en la comunidad autónoma correspondiente.
2. Excepcionalmente, de forma motivada, y cuando las necesidades del servicio así lo exigieren, la Sala de Gobierno podrá ordenar que se libere del reparto de asuntos, total o parcialmente, por tiempo limitado, a una Sección o a un juez determinado.
3. Ejercer las facultades de los números quinto al decimocuarto del apartado anterior, pero referidas también a los órganos jurisdiccionales con sede en la comunidad autónoma correspondiente a los jueces y magistrados en ellos destinados.
4. Expedir los nombramientos de los Jueces de Paz¹¹⁶⁰.

El capítulo segundo (II) del título tercero (III) del libro dos (II) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, regula las funciones en materia administrativa y de gobierno de los presidentes de los tribunales y audiencias. Dentro de ese capítulo vale la pena destacar el contenido de los artículos 160 y 161, para tener una idea clara del cúmulo de facultades que, en dichas materias, concentran todavía los funcionarios de referencia, no obstante las relevantes atribuciones que en materia jurisdiccional desempeñan y la antigüedad de la incorporación del órgano de gobierno del Poder Judicial en el sistema español. El primero de los preceptos legales citados dispone:

Artículo 160.

Los Presidentes tendrán las siguientes funciones:

1. Convocar, presidir y dirigir las deliberaciones de la Sala de Gobierno.
2. Fijar el orden del día de las sesiones de la Sala de Gobierno, en el que deberán incluirse los asuntos que propongan al menos dos de sus componentes.
3. Someter cuantas propuestas considere oportunas en materia de competencia de la Sala de Gobierno.
4. Autorizar con su firma los acuerdos de la sala de gobierno y velar por su cumplimiento.
5. Cuidar del cumplimiento de las medidas adoptadas por la Sala de Gobierno para corregir los defectos que existieren en la Administración de Justicia, si estuvieren dentro de sus atribuciones, y, en otro caso, proponer al Consejo, de acuerdo con la Sala, lo que considere conveniente.
6. Despachar los informes que le pida el Consejo General del Poder Judicial.

¹¹⁶⁰ Artículo 152 Ley Orgánica del Poder Judicial de España.

7. Adoptar las medidas necesarias, cuando surjan situaciones que por su urgencia lo requieran, dando cuenta en la primera reunión de la Sala de Gobierno.
8. Dirigir la inspección de los Juzgados y Tribunales en los términos establecidos en esta Ley.
9. Determinar el reparto de asuntos entre las Salas del Tribunal del mismo orden jurisdiccional y entre las Secciones de éstas de acuerdo con las normas aprobadas por la Sala de Gobierno.
10. Presidir diariamente la reunión de los Presidentes de Salas y magistrados y cuidar de la composición de las salas y secciones conforme al artículo 19 de esta Ley.
11. Ejercer todos los poderes dirigidos al buen orden del tribunal o audiencia respectivo, así como al cumplimiento de sus deberes por el personal de los mismos.
12. Comunicar al Consejo General las vacantes judiciales y las plazas vacantes de personal auxiliar del respectivo Tribunal o Audiencia.
13. Oír las quejas que les hagan los interesados en causas o pleitos, adoptando las prevenciones necesarias.
14. Las demás previstas en la Ley¹¹⁶¹.

Sin duda, una de las funciones típicas de gobierno de cualquier órgano público, es la relativa a la representación, y en el caso de España, esa importante labor, dentro del Poder Judicial, se reserva, según el contenido del artículo 161 de la referida Ley Orgánica, al Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quién tiene esa importantísima representación en las Comunidades Autónomas, siempre que no concurra el Presidente del Tribunal Supremo¹¹⁶².

Otros órganos a los que se atribuyen funciones administrativas y de gobierno dentro del sistema español, en términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial, Libro II, Título III, capítulo III, son los presidentes de las Salas y los jueces, a quienes en términos del artículo 165, se les asignan, en sus respectivos órganos jurisdiccionales, la dirección e inspección de todos los asuntos, adoptarán, en su ámbito competencial, las resoluciones que la buena marcha de la Administración de Justicia aconseje, darán cuenta a los Presidentes de los respectivos Tribunales y Audiencias de las anomalías o faltas que observen y ejercerán las funciones disciplinarias que les reconozcan las leyes procesales sobre los profesionales que se relacionan con el tribunal. Asimismo, con respecto al personal adscrito al servicio de la sala o juzgado correspondiente se estará a lo previsto en su respectivo régimen disciplinario¹¹⁶³.

Los jueces decanos y las juntas de jueces también tienen asignadas funciones administrativas y de gobierno exhaustivas, dentro del sistema español, según la regulación establecida en la Ley Orgánica del Poder Judicial, Libro II, Título III, capítulo IV. El artículo 166 establece la forma en que deben elegirse los jueces decanos en los lugares donde existan diez o más juzgados, así como la determinación del ejercicio de funciones del juez decano, por parte del que tenga mejores méritos en el escalafón en los lugares, donde existan menos de diez juzgados¹¹⁶⁴. El artículo 167 del ordenamiento legal de referencia señala la facultad de la Junta de

¹¹⁶¹ Artículo 160 Ley Orgánica del Poder Judicial de España.

¹¹⁶² Cfr. Artículo 161 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de España.

¹¹⁶³ Cfr. Artículo 165 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de España.

¹¹⁶⁴ Cfr. Artículo 166 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de España.

Jueces para proponer la liberación total o parcial, a un juez del reparto de asuntos, por tiempo limitado, cuando la buena administración de justicia lo haga necesario. El acuerdo se traslada a la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia, quien aprueba las normas de reparto, para que, en caso de que los estime pertinente, proceda a su aprobación. Asimismo, señala el apartado 2 del precepto de referencia que el reparto se realizará bajo la supervisión del Juez Decano, a quién también le corresponderá resolver con carácter gubernativo interno las cuestiones que se planteen y corregir las irregularidades que puedan producirse, adoptando las medidas necesarias y promoviendo, en su caso, la exigencia de las responsabilidades que procedan¹¹⁶⁵.

Los jueces decanos también deben cuidar la buena utilización de los locales judiciales y de los bienes materiales, deben vigilar que el servicio de guardia se preste continuamente, y adoptarán las medidas urgentes en los asuntos no repartidos cuando, de no hacerlo, pudiera quebrantarse algún derecho o producirse algún perjuicio grave e irreparable; oirán las quejas que les hagan los interesados en causas o pleitos, adoptando las prevenciones necesarias, y ejercerán las restantes funciones que les atribuya la ley. Según el apartado 2 del artículo 168, en todo caso, corresponde a los Jueces Decanos: a) resolver en única instancia los recursos gubernativos que quepa interponer contra las decisiones de los Secretarios Judiciales en materia de reparto; b) poner en conocimiento de la Sala de Gobierno toda posible anomalía en el funcionamiento de servicios comunes procesales de su territorio, y c) resolver cuantos recursos les atribuyan las leyes procesales¹¹⁶⁶.

La Junta de Jueces evidentemente tiene existencia jurídica, incluso el artículo 169 de la Ley Orgánica del Poder Judicial señala al Decano como el que debe ostentar ante los poderes públicos la representación de todos los jueces y presidir la Junta de Jueces para tratar asuntos de interés común relativos a la actividad jurisdiccional de los titulares de todos o alguno de los órganos judiciales. Esa Junta debe convocarse por el Decano siempre que lo solicite la cuarta parte de los jueces. Finalmente el artículo 170 del ordenamiento descrito, establece las siguientes disposiciones de las que derivan facultades muy precisas de los Decanos: 1. Los jueces de cada orden jurisdiccional podrán reunirse en junta, bajo la presidencia del decano, para proponer las normas de reparto entre los mismos, unificar criterios y prácticas, y para tratar asuntos comunes o sobre los que estimaren conveniente elevar exposición a la Sala de Gobierno correspondiente o al Consejo General del Poder Judicial por conducto del Presidente del Tribunal Superior de Justicia o aquel les solicitare informe; 2. El decano convocará la junta cuando lo estime necesario o cuando lo solicite, al menos, la cuarta parte de los miembros de derecho de la misma; 3. También podrán reunirse los jueces de una misma Provincia o Comunidades Autónomas, presididos por el más antiguo en el destino, para tratar aquellos problemas que les sean comunes; 4. La Junta se considerará válidamente constituida para tomar acuerdos cuando asistan la mitad más uno de sus miembros, adoptándose los acuerdos por mayoría simple, y 5. La Junta elegirá como secretario a

¹¹⁶⁵ Cfr. Artículo 167 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de España.

¹¹⁶⁶ Cfr. Artículo 168 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de España.

uno de sus miembros, que será el encargado de redactar las actas de los acuerdos de las juntas, así como de conservarlas y de expedir las certificaciones de las mismas¹¹⁶⁷.

VII.6.9. La Inspección y vigilancia de los juzgados y tribunales

En España existe un sistema mixto de inspección y vigilancia de los órganos judiciales, donde concurren facultades del Consejo General del Poder Judicial, con las que asumen “internamente” los titulares de los propios órganos jurisdiccionales. Sobre ese particular, el Capítulo V del título III, libro II de la Ley Orgánica del Poder Judicial regula las funciones de referencia, en los términos que, de forma sucinta, se describe a continuación.

El artículo 171 del ordenamiento citado dispone que el Consejo General del Poder Judicial ejerce la superior inspección y vigilancia sobre todos los juzgados y tribunales para la comprobación y control del funcionamiento de la administración de justicia. El apartado 2 de ese mismo ordenamiento faculta al Presidente del Consejo y a los vocales del mismo, para que mediante un acuerdo del Pleno de ese organismo, realicen visitas de información a los órganos jurisdiccionales¹¹⁶⁸. Sin embargo, el apartado 3 del dispositivo en comento señala:

Artículo 171

(...)

3. El Consejo o su Presidente, cuando lo consideren necesario, podrán ordenar que el servicio de inspección dependiente de aquel, o los Presidentes, Magistrados o Jueces de cualquier tribunal o juzgado, realicen inspecciones a juzgados o tribunales o recaben información sobre el funcionamiento y el cumplimiento de los deberes del personal judicial¹¹⁶⁹.

Pero el sistema no solo posibilita que con autorización especial realicen la delicada función a la que venimos refiriéndonos, los titulares de los órganos judiciales, como son los jueces o magistrados, sino también otorga intervención al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, quién podrá instar al Consejo para que ordene la inspección de cualquier juzgado o tribunal; en cuyo caso, el Consejo notificará al Ministerio de Justicia la resolución que adopte y las medidas adoptadas, cuando proceda la práctica de la inspección, esto sin perjuicio de las facultades que la Ley le concede al Ministerio Fiscal¹¹⁷⁰.

¹¹⁶⁷ Cfr. Artículos 169 y 170 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de España.

¹¹⁶⁸ Cfr. Apartados 1 y 2 del artículo 171 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de España.

¹¹⁶⁹ Apartado 3 del artículo 171 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de España

¹¹⁷⁰ Cfr. Apartado 4 del artículo 171 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de España.

Desde la perspectiva de la función “interna” de inspección y vigilancia, donde se advierte una participación muy activa de todos los titulares de los órganos jurisdiccionales, los artículos del 172 al 177 disponen las reglas siguientes:

1. El Presidente del Tribunal Supremo dirige la inspección ordinaria y vigila el funcionamiento de las salas y secciones de este Tribunal.
2. Los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia ejercen las mismas funciones en sus respectivos ámbitos territoriales.
3. El Presidente de la Audiencia Nacional tiene las facultades de los apartados anteriores, respecto a las salas de la misma y los juzgados centrales.
4. Los Presidentes de las Audiencias Provinciales podrán ejercer por delegación la inspección sobre los juzgados y tribunales en su respectivo ámbito y aquellas otras funciones de carácter administrativo que se les encomienden¹¹⁷¹.
5. Se encomendará la inspección a juez o magistrado de igual o superior categoría a la del titular del órgano inspeccionado¹¹⁷².
6. Los jueces y presidentes de secciones y salas ejercerán su inspección en los asuntos de que conozcan.
7. Cuando a su juicio conviniere, para evitar abusos, adoptar alguna medida que no sea de su competencia o despachar visitas a algún juzgado o tribunal, lo manifestarán al Presidente del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional o del Tribunal Superior de Justicia, para que éste decida lo que corresponda¹¹⁷³.
8. Los jueces y magistrados y el personal al servicio de la Administración de Justicia deben prestar la colaboración necesaria para el buen fin de la inspección.
9. Las facultades inspectoras se ejercerán sin merma de la autoridad del juez, magistrado o presidente.
10. El expediente de inspección se completará con los informes sobre el órgano inspeccionado, que podrán presentar los respectivos colegios de abogados y procuradores, en todo aquello que les afecte. A tal fin, serán notificados, con la suficiente antelación, respecto a las circunstancias en que se lleve a cabo la actividad inspectora¹¹⁷⁴.
11. La inspección comprenderá el examen de cuanto resulte necesario para conocer el funcionamiento del juzgado o tribunal y el cumplimiento de los deberes del personal judicial, atendiendo especialmente a las exigencias de una pronta y eficaz tramitación de todos los asuntos.

¹¹⁷¹ Estas primeras cuatro disposiciones corresponden al texto del artículo 172 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de España.

¹¹⁷² Véase artículo 173 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Poder Judicial de España.

¹¹⁷³ Esta disposición y la del punto 6 se encuentran reguladas en el artículo 174 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de España.

¹¹⁷⁴ Para los puntos 8, 9 y 10 véase el artículo 175 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de España.

12. La interpretación y aplicación de las Leyes hechas por los jueces o tribunales, cuando administran justicia, no podrá ser objeto de aprobación, censura o corrección, con ocasión o a consecuencia de actos de inspección¹¹⁷⁵.
13. El juez o magistrado que realice la inspección redactará un informe que elevará a quien la hubiere decretado.
14. De las visitas de inspección se levantará acta, en que se detallará el resultado de aquella, y de la que se entregará copia al juez o presidente del órgano jurisdiccional inspeccionado. Estos, con respecto a dicha acta, podrán formular las correspondientes observaciones o precisiones y remitirlas a la autoridad que hubiere ordenado la práctica de la inspección, dentro de los diez días siguientes.
15. El Presidente de la Sala de Gobierno, a la que, en su caso, se dará cuenta, adoptará, a la vista del informe, cuando proceda, las medidas que estime convenientes dentro de sus atribuciones, y, cuando no tuviere competencia para resolver, propondrá al Consejo General del Poder Judicial lo que considere procedente. La comunicación al Consejo General se hará por conducto de su Presidente. El Consejo General adoptará por sí mismo las medidas que procedan, cuando hubiere ordenado la inspección¹¹⁷⁶.

El contenido de los puntos anteriores constata que las funciones de inspección y vigilancia que en otros países se otorga en forma “centralizada” a un órgano, en España se comparte con los titulares de los órganos judiciales que son el objeto de esas delicadas funciones, así como con la rama ejecutiva del Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia, en los términos que señalados.

Siendo la inspección y vigilancia funciones de naturaleza administrativa y de gobierno, se refuerza el argumento señalado en líneas anteriores, en el sentido de que el Consejo General del Poder Judicial no monopoliza las funciones administrativas y de gobierno del Poder Judicial en España, sino que más bien dicho órgano tiene funciones muy acotadas, pues aquellas atribuciones las comparte con otros entes públicos ya sea que pertenezcan al propio poder judicial o a los otros poderes del Estado.

Como una forma de resumir, algunos rubros generales que caracterizan a los órganos encargados de las funciones de gobierno y de administración de la organización judicial en los países europeos a los que nos hemos referido en el presente capítulo, a continuación reproducimos un cuadro comparativo preparado en forma magistral, por parte de Giuseppe Di Federico, respecto a la integración de los consejos de la magistratura y Consejo General del Poder Judicial, en su caso, en Italia, Francia, Portugal y España¹¹⁷⁷.

¹¹⁷⁵ Puntos 11 y 12 véase contenido del artículo 176 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de España.

¹¹⁷⁶ Contenido 13, 14 y 15 véase artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de España.

¹¹⁷⁷ Giuseppe Di Federico, *La independencia judicial en Italia (una visión crítica desde una perspectiva comparativa, no sistemática)*, en sitio web www.irsig.bo.cnr.it

	Italia	Francia	España	Portugal
No. de miembros	33	12	21	17
Presidencia	Presidente de la República	Presidente de la República	Presidente del Tribunal Supremo	Presidente del Tribunal Supremo
Miembro <i>ex officio</i>	Presidente de la Suprema Corte de Casación Fiscal General de la Corte de Casación	Ministro de Justicia como vicepresidente		
Número de miembros externo del Poder Judicial	10 profesores de derecho o abogados electos por el parlamento por una mayoría calificada	3 miembros: 1 nombrado por el presidente de la República; 1 por el Presidente de la Cámara de Diputados, y 1 por el presidente de la Cámara de Senadores.	8 juristas nombrados por el Parlamento	8 miembros: 7 nombrados por el parlamento, y 1 nombrado por el presidente de la República.
Número de miembros del poder judicial electos o nombrados	20 electos por sus colegas	7 miembros electos 1 juez del Consejo de Estado electo por sus colegas 5 jueces y 1 fiscal electo por sus colegas	12 jueces electos por el parlamento	7 jueces electos por sus colegas 1 juez nombrado por el presidente de la república

CAPÍTULO OCTAVO

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL PODER JUDICIAL EN EL CONTINENTE AMÉRICANO

VIII.1. Modelos americanos avanzados, próximos o similares al mexicano en materia de administración y gobierno del Poder Judicial

En México se tiene bastante material para realizar un estudio de todos los países del continente, respecto del gobierno del Poder Judicial, debido a las múltiples investigaciones que incorporan apartados de derecho comparado entre los diversos países de Latinoamérica inspiradas, sin lugar a dudas por la línea de investigación desarrollada desde hace varias décadas por el eminentísimo doctor Héctor Fix Zamudio.

Sin embargo, no aprovecharemos para el presente trabajo toda la bibliografía disponible para caracterizar los modelos de gobierno y administración del poder judicial en el continente americano, por las limitaciones del objeto y del espacio de nuestra investigación, por un lado; pero, por otra parte, en consideración a que en México, siguiendo la experiencia de las tendencias extranjeras, se creó desde 1994 el Consejo de la Judicatura Federal, de ahí que estudiaremos solo algunos de los modelos americanos que estimamos incorporan aspectos valiosos y que podrían ponderarse para enriquecer el sistema mexicano.

Pero aún teniendo presente esa acotación, consideramos importante realizar un repaso aunque sea somero del modelo norteamericano que podría proporcionarnos elementos valiosos para mejorar, sobre todo el ámbito de la administración interna de los órganos judiciales. Además, otro factor por el que debemos tener presente la organización judicial norteamericana, es el hecho de que las facultades originales asignadas en la Constitución de 1824 al Poder Judicial en nuestro país se inspiraron en el contenido de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1776, así el principio de estirpe al menos por lo que respecta al gobierno y administración del Poder Judicial en el ámbito federal, se convierte en otro factor que obliga esa referencia al sistema norteamericano.

Por lo que respecta a los países de Latinoamérica que incluiremos en nuestro análisis será, como hemos señalado atendiendo a los aspectos novedosos que incorporan en su modelo de gobierno y administración del Poder Judicial y que no están considerados en México (Argentina, Colombia, Costa Rica y Venezuela), o bien atendiendo a los problemas de vecindad, como en el caso de Guatemala, o bien por la coincidencia con nuestro modelo de resistencia al cambio (Brasil). Por ello, nos referiremos en nuestro estudio, en forma selectiva, a los modelos que

estimamos próximos, adelantados y parecidos al modelo adoptado en nuestro país y que están vigentes en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala y Venezuela.

VIII.1.1 Modelo adoptado en los Estados Unidos de América

El sistema de organización política de los Estados Unidos de Norteamérica (EUA), basado en la federación con dos ámbitos de competencia muy señalados y la tradición de prohibir la intervención del Ejecutivo, que en otros países se da por conducto de alguna Secretaria o Ministerio de Justicia, para uniformar la regulación y acción de los tribunales, propició en EUA la creación de órganos jurisdiccionales incompatibles con el sentido de uniformidad y ordenación que el gran desarrollo e intercomunicación del país reclamaban. El contraste en la evolución con la organización de justicia se hizo patente con la atomización de los órganos judiciales aún dentro de una misma entidad federativa. Así, según José María Morenilla Rodríguez “en los EUA existían tribunales con diferencias entre ellos, así respecto a la calidad y competencia del personal como a su funcionamiento, evidenciado una desigualdad que los frecuentes desplazamientos de la población hacían ya general”¹¹⁷⁸.

Otros factores como el rezago en la resolución de asuntos en litigio, incidieron en el retraso en el despacho de los tribunales, la lentitud y los tecnicismos de procedimientos rígidos y la complejidad de los asuntos nacidos en la dinámica del desarrollo económico y social.

La tarea de ordenar y estandarizar la actividad de los tribunales era difícil de manera particular en los Estados Unidos, por la ausencia de un Ministerio de Justicia¹¹⁷⁹, y la imposibilidad de crearlo, debido a la fidelidad con la que se apegó el sistema norteamericano a la división de poderes que provocó el recelo de la dependencia del Judicial respecto del Ejecutivo¹¹⁸⁰. Sin embargo, desafortunadamente la organización del Poder Judicial estatal impedía también a ese Poder del Estado suplir la función administrativa del Poder Ejecutivo, debido fundamentalmente a la fragmentada serie de tribunales, y a la desarticulación entre ellos.

Para superar la crisis señalada, en forma muy pragmática, el pueblo norteamericano creó organismos de coordinación de los tribunales de cada entidad federativa, a los que se les atribuyó

¹¹⁷⁸ José María Morenilla Rodríguez, *La organización de los tribunales y la reforma judicial en los Estados Unidos de América*, Instituto de Cultura Hispánica, Madrid, 1968, p.49.

¹¹⁷⁹ A los Ministerios de Justicia normalmente se les asigna la importantísima función de ordenar los elementos personales y materiales indispensables para la buena marcha de los tribunales y la promoción de las reformas necesarias para ese objetivo. Pero en los Estados Unidos de América al faltar un Ministerio con esas funciones y atendiendo a la descentralización y autonomía con que se ejercían las facultades administrativas en cada órgano judicial, impedía la coordinación y estandarización de los servicios de administración de justicia.

¹¹⁸⁰ Cfr. Benjamín Cardoso, *A Ministry of Justice*, en *Harvard University Review* volumen 35, Boston, 1921, pp. 113-114.

la facultad de estudiar y acordar sobre las medidas para obtener una más eficaz administración de justicia en un ámbito local primero y nacional después, y crear oficinas para la administración de los tribunales, a fin de obtener el máximo rendimiento de los recursos de los que se proveían al Poder Judicial. Surgen esos organismo coordinadores con el nombre de Conferencias Judiciales, Seminarios Judiciales y de las Oficinas o “Secretarias” Administrativas que expandieron su presencia a todos los Estados en los ámbitos locales¹¹⁸¹, pero que también generó organismo similares en el ámbito federal al que debemos referirnos por el objeto de nuestra investigación.

VIII.1.1.1. La administración de los tribunales federales: las conferencias judiciales y la oficina administrativa

En el orden federal la estructura piramidal conformada por los tribunales de Distrito, su escalón intermedio Tribunales de Apelación o Tribunales de Circuito, y su remate en el vértice con el Tribunal Supremo, en principio invita a pensar que, esa es una organización ordenada, jerarquizada y bien dirigida. Pero, la realidad desmiente esa impresión, toda vez que la función de supervisión, atribuida por el constituyente originario al Tribunal Supremo sobre el sistema judicial en general, nunca fue ejercida, como indica el maestro José María Morenilla Rodríguez, “bien a causa del trabajo, excesivo siempre, que pesaba sobre sus integrantes, bien por la tradición descentralizadora y localista tan característica del espíritu norteamericano”¹¹⁸².

Sobre el particular, el juez John J. Parker citado por Edward Lumbard, señala que a principios del siglo pasado “no existía una adecuada organización de la justicia federal ni supervisión alguna sobre la administración de los tribunales federales, así cada juez era rey en su distrito”¹¹⁸³, con atribuciones para organizar el tribunal a su cuidado, según sus dictados personales, desentendiéndose de los demás tribunales del mismo grado y solo sus decisiones podían ser objeto de revisión según el recurso presentado ante los tribunales superiores. La ausencia del Ejecutivo en funciones de coordinación de los tribunales, a través de algún Ministerio de Justicia como se da en otros países, limitaba la posibilidad de que Norteamérica contara con una regulación estandarizada que imperativamente coordinara en una administración unitaria a todos los jueces federales. La relación de cada tribunal con el Departamento de Justicia del gobierno federal se limitaba a los asuntos meramente económicos y estadísticos.

Contribuía a la desorganización las facultades que en materia administrativa conservaba el Congreso, para crear nuevos tribunales o juzgados. Pero, el problema de la descentralización que

¹¹⁸¹ Véase Willard G. Woelper, *The Judicial Conference and its Role in the Rule-Making Process*, en *Rutger Law Review* volumen 5, N.Y., 1951, pp. 344-345

¹¹⁸² Véase José María Morenilla Rodríguez, *La organización de los tribunales y la reforma judicial en los Estados Unidos de América*, op.cit., pp. 155 y ss.

¹¹⁸³ J. Edward Lumbard, *The Place of the Federal Councils in the Administration of Courts*, en *A.B.A.J.* volumen 47, United States of América, 1961, pp. 170-172.

permitía la autarquía de cada tribunal se manifestó en forma superlativa cuando el trabajo de algunos Distritos federales se incrementó como consecuencia de la expansión económica¹¹⁸⁴.

En una entrevista que sostuve a principios de febrero de 2007 con el destacado profesor Mariano Florentino Cuellar de la Universidad de Stanford¹¹⁸⁵, nos señaló que la tendencia a ejercer una función descentralizada de las funciones administrativas del poder judicial en los Estados Unidos de Norteamérica se había acentuado y permaneciendo, incluso en la actualidad. Así iniciaba sus comentarios el maestro Cuellar:

Con gusto trataré de orientarle según lo que conozco. En este país, las cortes federales están administradas mediante una estructura paralela que culmina en el jefe (“Chief Justice”) de la suprema corte. Dadas las muchas corresponsabilidades del jefe de la suprema corte, en la actualidad este funcionario juega un papel limitado en la administración de los órganos jurisdiccionales de día a día¹¹⁸⁶.

A partir de 1921 bajo la presidencia de William H. Taft, el Congreso autorizó al Presidente del Tribunal Supremo a reasignar jueces de Distrito con poco trabajo a tribunales de distintos Circuitos para auxiliar las actividades jurisdiccionales en el despacho de asuntos pendientes. En septiembre de 1922 se expide la Ley que crea la Conferencia de Presidentes de los Tribunales de Apelación Federal, que en 1940 mutó de nombre para adoptar el actual: “Conferencia Judicial de los Estados Unidos”¹¹⁸⁷. Esta conferencia se reúne varias veces al año, es presidida por el Presidente del Tribunal Supremo, con la asistencia de los presidentes de los Tribunales de Apelación y del Fiscal General de los Estados Unidos de América, con el fin de revisar la situación de los tribunales federales, acordar el traslado de los jueces y tomar medidas que efficienten el servicio de la justicia.

La Conferencia aunque fue diseñada para que organizara la actividad de los tribunales, fracasó en esa encomienda, durante su primera época, considerando que las facultades estaban constreñidas a dar opiniones y sugerencias, sin fuerza ejecutiva, por el respeto a la autonomía e independencia de los jueces. Sin embargo, desde su creación actúa como un organismo promotor de reformas judiciales y procesales, mediante las recomendaciones que en sus conclusiones presenta al Congreso para orientar la actividad legislativa en materia judicial y como un organismo asesor del Tribunal Supremo en su potestad normativa.

¹¹⁸⁴ Cfr. José María Morenilla Rodríguez, *La organización de los tribunales y la reforma judicial en los Estados Unidos de América*, op.cit. p. 156.

¹¹⁸⁵ De manera precisa Mariano Florentino Cuellar, funge como Associate Professor and Dean F. Johnson Faculty Scholar Stanford Law School.

¹¹⁸⁶ Mariano Florentino Cuellar, entrevista realizada por el autor de la investigación el día 7 de febrero de 2007.

¹¹⁸⁷ Código Judicial, en *United States Statutes*, publicación del gobierno de los Estados Unidos de América, USA, volumen 42, pp. 837 y ss.

La segunda etapa de la Conferencia Judicial de los Estados Unidos de América, que podríamos denominarla etapa de consolidación, inicia en 1939 con la creación de la Oficina Administrativa, pues a esta dependencia se adscribió personal técnico preparado y organizado de conformidad con una estructura administrativa regulada por la Ley, dando como resultado inmediato la presentación de informes y datos estadísticos en forma escrupulosa. La Ley de la Oficina Administrativa de los Tribunales de 1939, consolidó la Conferencia Judicial no sólo por la creación de la dependencia auxiliar que le adscribió, sino por regular una nueva integración, conformándose dicha Conferencia en la actualidad por:

- El presidente del Tribunal Supremo;
- Los presidentes de los once tribunales de Apelación;
- El presidente del Tribunal de Reclamaciones (Court of Claims);
- Once jueces de Distrito. Uno en representación de los jueces de Distrito de cada Circuito, nombrados por todos los jueces del Distrito correspondiente por un periodo de tres años¹¹⁸⁸.

Las atribuciones de la Conferencia Judicial se han extendido a la aprobación del presupuesto de los tribunales federales, con excepción tanto del Tribunal Supremo, como de otros tribunales administrativos. Para mejor cumplir la función financiera, la Conferencia se auxilia en Comités especializados que preparan sus propuestas y ponencias para presentarlas a las sesiones plenarios, con base en los datos aportados por la Oficina Administrativa y los estudios de los juristas expertos en problemas judiciales. Por esta razón la doctrina señala que en lugar de ser un órgano ejecutivo del Poder judicial, la Conferencia Judicial se ha convertido en un órgano normativo, que con sus recomendaciones al Congreso o su asistencia al Tribunal Supremo prepara continuamente, dentro del ámbito estrictamente judicial, las leyes que han de mantener vigente la Administración de justicia federal¹¹⁸⁹.

Pero, la Conferencia Judicial no resolvió el problema total de la falta de coordinación y administración de los tribunales federales, por la falta de un poder coercitivo sobre ellos o para hacer valer sus decisiones. Por ello, la carrera descentralizadora de los tribunales continuó intacta, en lo referente a la organización y marcha de los órganos judiciales.

Sin embargo, su principal misión es la de estudiar, discutir y proponer las recomendaciones necesarias para el mejoramiento de la Administración de la Justicia Federal.

VIII.1.1.2. Los Consejo judiciales

¹¹⁸⁸ Cfr. United States Statutes volumen 70, op.cit. p. 497

¹¹⁸⁹ Cfr. José María Morenilla Rodríguez, La organización de los tribunales y la reforma judicial en los Estados Unidos de América, op.cit., pp. 158-159.

La iniciativa o propuesta presentada por el fiscal general y el presidente de la Asociación de Abogados Americanos para la emisión de la Ley de la Oficina Administrativa de Tribunales, establecía que la Oficina fuera una especie de Secretaría de Gobierno bajo las órdenes del presidente del Tribunal Supremo, como ya ocurría en Nueva Jersey y Puerto Rico, sin embargo, quienes se opusieron a que dependiera la Oficina de la presidencia del Tribunal, en un acto de congruencia, fueron los propios “justicias” (ministros) y el mismo Presidente del Tribunal Superior, quienes sugirieron que debía quedar bajo la autoridad de la Conferencia Judicial¹¹⁹⁰. Pero, para lograr la coordinación adecuada de todos los juzgados propusieron los propios “justicias” (ministros), en detrimento del poder que pudieran concentrar, la creación de unos Consejos Judiciales en cada circuito, como lo estableció posteriormente el legislador, con la finalidad de otorgar el control a los Tribunales de Apelación, descentralizando así el poder de la Conferencia Judicial nacional, y finalmente, acentuando la línea descentralizadora, se instituía también para cada circuito una Conferencia Judicial de Circuito, que en un peldaño inferior preparaba los trabajos de la Conferencia Judicial nacional¹¹⁹¹.

Así, existen once Consejos Judiciales, uno por cada Circuito, integrados solo por los Jueces que componen el Tribunal de Apelación respectivo, bajo la presidencia del Senior Judge, o juez más antiguo, y se reúnen dos veces al año, por lo menos, para analizar los informes que sobre la marcha de los juzgados de los distritos que integran el circuito les facilita la Oficina Administrativa de los Tribunales. Su objetivo es:

(...) adoptar las medidas necesarias para el mejor funcionamiento de los Tribunales de Circuito correspondiente, medidas que necesariamente han de ser seguidas por los jueces de Distrito, ya que la ley creadora impone a éstos el deber de cumplir las órdenes dictadas por el Consejo Judicial, no sólo respecto a la reasignación de los jueces, sino cualquier acuerdo relativo al gobierno de los tribunales¹¹⁹².

Mariano Florentino Cuellar, en la entrevista que le hicimos en febrero de 2007, al describir la administrativa del Poder Judicial para caracterizar a los Consejos Judiciales, manifestó lo siguiente:

¹¹⁹⁰ El rechazo de los ministros del Tribunal Superior para que dependiera de la presidencia del Tribunal la Oficina Administrativa, implica una postura opuesta radicalmente a la adoptada por los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de nuestro país, que por el contrario, a partir de la fecha de que el Consejo de la Judicatura se crea en 1994, con una relativa autonomía del Pleno de la Corte, se avocan activamente los ministros a proponer reformas para lograr la dependencia total de dicho órgano de gobierno y administración del máximo tribunal del país, concretándose esa aberrante contrarreforma en 1999.

¹¹⁹¹ La propuesta de los Consejos Judiciales y Conferencias Judiciales de Circuito, muestran la vocación descentralizadora que inspira el actuar administrativo de los ministros de la Corte norteamericana, en contraposición a la postura centralista de esas funciones que inspira a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México.

¹¹⁹² Cfr. José María Morenilla Rodríguez, La organización de los tribunales y la reforma judicial en los Estados Unidos de América, op.cit., p. 160

Una estructura consistente en un Consejo Jurídico (“Judicial Council”) en el que están representados los jueces de apelación y de Distrito. Ese Consejo resuelve asuntos del más alto perfil, pero también garantiza bastante autonomía a los jefes de circuito, que son jueces de apelación responsables por administrar las cortes en grandes áreas del país. El Noveno Circuito, por ejemplo, cubre a todo el oeste de los Estados Unidos, y la juez que administra el circuito, además de desempeñar sus funciones jurídicas, supervisa las metas y prioridades administrativas del circuito. Existen empleados (e.g., “Circuit Executive”, “Clerk” y demás auxiliares de esos funcionarios) que ayudan al jefe de circuito a administrar las cortes. Estos empleados en algunos casos también tienen funciones para conectar a los jueces en papeles administrativos con la oficina nacional que provee servicios a jueces, cuyo papel explicaré por separado¹¹⁹³.

Jacob C. Ruppenthal, en un artículo publicado en el Anuario de la Sociedad Americana de Jueces, en el que describe los órganos administrativos y de gobierno del Poder Judicial, resalta a la *Conferencia Judicial de Circuito*, que se reúne una vez al año, con la asistencia de todos los jueces federales, tanto los de Distrito como los de Apelación, del Circuito respectivo y de representantes de los Colegios de Abogados e incluso de destacadas personalidades de la demarcación judicial ajenas a la profesión jurídica. Sobre la forma en que toma las determinaciones *la Conferencia Judicial de Circuito*, describe sucintamente el procedimiento así:

La Oficina Administrativa prepara la reunión y facilita los datos estadísticos necesarios a fin de abordar con exactitud los problemas relativos a la administración de la justicia en el circuito proponiendo las posibles alternativas de solución. Estos problemas son discutidos por los jueces, pero en estrecha colaboración con juristas y hasta con personas legas que llevan a la Conferencia las opiniones de la ciudadanía sobre los tribunales, recogiéndose de esta manera las sugerencias de los más variados sectores relacionados con la Justicia, desde la Magistratura al público, éste mostrando siempre interés por el prestigio de sus tribunales¹¹⁹⁴.

Algún sector de la doctrina señala que el funcionamiento descentralizado de los Consejos ha dejado una experiencia no grata, toda vez que no soluciona los problemas del gobierno de la judicatura federal, que requiere, según ese sector una organización centralizada, con autoridad y disciplina sobre los jueces. Así señala Lumbard en el comentario siguiente:

Las reuniones anuales de jueces no son bastantes para la ordenación centralizada de los tribunales que continúan actuando con gran independencia, el valor de esas reuniones, aparte del intercambio de ideas y experiencias entre los participantes, proporcionan la oportunidad de un contacto directo de los interesados en la marcha de la justicia y de los mismos jueces, para quienes la conferencia les brinda la oportunidad de reunirse y estudiar en común cuestiones de derecho judicial, sacándolos

¹¹⁹³ Mariano Florentino Cuellar, entrevista realizada por el autor de la presente investigación el 7 de febrero de 2007 en la Universidad de Stanford.

¹¹⁹⁴ Jacob C. Ruppenthal, *The Judicial Councils and the Bar*, Anuario de la Sociedad Americana de Jueces, volumen 21, Washington, D.C., pp. 178 y ss.; sobre éste mismo tema véase la página principal de la Oficina Administrativa del Poder Judicial de Norteamérica: <http://www.uscourts.gov/adminoff.html>

del aislamiento al que los condena su actividad y creando progresivamente un espíritu de equipo, lejano del egocentrismo que suele amenazar al juez aislado en su área geográfica de competencia¹¹⁹⁵.

VIII.1.1.3. Funciones principales de la Oficina Administrativa de los tribunales judiciales federales.

El 7 de agosto de 1939 se publicó la Ley de la Oficina Administrativa, que había impulsado el Fiscal General de los Estados Unidos de quién dependía en esa época Departamento de Justicia, mediante la cual se pretendió desplazar las funciones de ésta última dependencia sobre tribunales, hacia el ámbito del Poder Judicial. Ese ajuste en el diseño institucional se hacía indispensable por el evidente conflicto de intereses que existía, considerando que el Fiscal General no solo determinaba las funciones administrativas y gobierno más importantes del Poder judicial, sino que además representaba al gobierno en los juicios en los que era parte, ante los propios tribunales. Por eso, el propio Fiscal General Homer Cummings, citado por Morenilla Rodríguez, expuso al Congreso:

Estoy convencido de que las funciones del Poder judicial no pueden ser cumplidas de manera eficaz y expedita a menos que los tribunales estén equipados con la maquinaria administrativa necesaria que aquellos puedan controlar y de la que sean responsables. La independencia de la Magistratura exigía que su actuación administrativa no estuviera manejada por un organismo del Ejecutivo, o bajo el control del principal litigante en los tribunales federales¹¹⁹⁶.

Con base en lo expuesto, se estableció la Oficina Administrativa de los Tribunales federales, colocada bajo el control de la Conferencia Judicial de los Estados Unidos, con sede en la ciudad capital del país.

La línea jerárquica quedo de manifiesto al atribuirse al Tribunal Supremo la facultad de nombrar al Director de la Oficina Administrativa. Este cargo es por tiempo indefinido, pero sujeto a revocación por el propio tribunal supremo. A su vez, el Director es el facultado para contratar el personal técnico necesario, cuyo número se ha incrementado con el transcurso de los años por la asunción e incremento de funciones. El cargo de Director de la Oficina Administrativa es de extraordinaria relevancia por ser una especie de secretario ejecutivo del área encargada de orientar las decisiones de la Conferencia Judicial.

Con la Oficina Administrativa se ha desarrollado una coordinación centralizada del sistema. Pero para corregir esa centralización excesiva se postula la creación de direcciones

¹¹⁹⁵ J. Edward Lumbard, *The Place of the Federal Councils in the Administration of Courts*, en A.B.A.J. volumen 37, op.cit., p. 165.

¹¹⁹⁶ José María Morenilla Rodríguez, *La organización de los tribunales y la reforma judicial en los Estados Unidos de América*, op.cit., p. 163.

administrativas adscritas a los Consejos Judiciales de Circuito, que con una mayor cercanía y conocimiento de la problemática regional, auxilien la actividad de dichos Consejos Judiciales de Circuito, pero sin perjuicio de observar las disposiciones normativas emitidas centralmente desde Washington.

En la entrevista sostenida con el profesor asociado de la Universidad de Stanford Mariano Florentino Cuellar, él se refirió a la Oficina Administrativa de los Tribunales de la siguiente forma:

Otra estructura es responsable de proveer servicios administrativos. Esta consiste en una Oficina Administrativa nacional de las cortes (“Administrative Office of U.S. Courts”), cuyo Director es supervisado por el jefe de la suprema corte, aunque en la actualidad, como lo he mencionado, el jefe de la oficina administrativa tiene mucha autonomía. Esta oficina prepara el presupuesto anual, se encarga de proveer tecnología y demás bienes materiales a los tribunales, así como de supervisar edificios, y demás funciones similares¹¹⁹⁷.

Las facultades de la Oficina Administrativa de Tribunales es muy variada y además por motivos de organización interna se distribuye las competencias entre las distintas secciones, complicando aún más el alcance competencial. Sin embargo, Henry P. Chandler, las resume en cuatro funciones esenciales:

1. Facilitar a los tribunales federales el personal de Secretaría y los medios materiales necesarios;
2. Impulsar la mayor celeridad en el despacho de los tribunales;
3. Impulsar la modernización de las normas procesales, e
4. Impulsar la legislación judicial para mejorar la organización de los tribunales¹¹⁹⁸.

Esas funciones son de doble naturaleza: una de índole administrativa –la relativa a la gestión de los medios personales, económicos y estadísticos para obtener el más perfecto funcionamiento del sistema-, y otro, de carácter consultivo realizando estudios de derecho judicial o procesal preparatorios o auxiliares de la labor realizada por los Comités del Congreso o de la Conferencia Judicial y que posteriormente se convierten en leyes o reglas procesales que el Tribunal Supremo dicta para todos los tribunales federales en uso de su potestad normativa.

VIII.1.2. Gobierno y administración del Poder Judicial en América Latina

¹¹⁹⁷ Mariano Florentino Cuellar, entrevista sostenida el 7 de febrero de 2007 con el autor de la presente investigación.

¹¹⁹⁸ Cfr. Henry P. Chandler, *Making the judicial machinery function efficiently*, en *New York University Quarterly Review*, volumen 32, 1982, pp. 445-446; Consúltese la carátula principal de la página de internet de la Oficina Administrativa del Poder Judicial de Norteamérica: <http://www.uscourts.gov/adminoff.html>.

Por las razones expuestas solo abordaremos en el presente trabajo los sistemas de administración y gobierno del poder judicial vigente en: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala y Venezuela.

VIII.1.2.1. Argentina

En agosto de 1994 se introdujo una reforma a la Constitución de la Nación Argentina, para incorporar en el ámbito nacional la institución del Consejo de la Magistratura, que conforme al contenido del artículo 14 de ese texto fundamental, se le encomendó como funciones esenciales: a) el nombramiento de los magistrados, y b) la administración del Poder Judicial¹¹⁹⁹.

El segundo párrafo del precepto mencionado señala que el Consejo será integrado periódicamente de modo que procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal. Será, asimismo integrado por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y forma que indique la ley¹²⁰⁰.

Como puede observarse a diferencia de otros países, donde es el poder constituyente el que señala el número y forma de designación de los integrantes del órgano encargado de la administración y gobierno del Poder Judicial, en Argentina se deja esa importantísima labor al legislador ordinario. Por otra parte, resulta loable el principio constitucional que procura un equilibrio en la integración del Consejo entre: los representantes de los órganos políticos resultantes de la elección popular; los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal, lo que podría interpretarse como una obligación para tener una integración paritaria entre los tres ámbitos señalados, dentro del Consejo y, no sería así respecto de las personas del ámbito académico y científico, donde el número podría ser mayor o menor, en términos de ley.

Según lo dispuesto por el artículo 114, tercer párrafo y siguientes, son atribuciones del Consejo: i. Seleccionar mediante concursos públicos los postulantes a las magistraturas inferiores; ii. Emitir propuestas en ternas vinculantes para el nombramiento de los magistrados de los tribunales inferiores; iii. Administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia; iv. Ejercer las facultades disciplinarias sobre los magistrados; v. Decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, en su caso ordenar la suspensión, y formular la acusación correspondiente, y vi. Dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia¹²⁰¹.

¹¹⁹⁹ Cfr. Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro, *El Consejo de la judicatura*, op.cit., pp. 179-180.

¹²⁰⁰ Véase artículo 114, segundo párrafo de la Constitución de la Nación Argentina.

¹²⁰¹ Véase artículo 114, tercer párrafo y ss. de la Constitución Argentina

VIII.1.2.1.1. De la integración y funciones esenciales del Consejo de la Magistratura en términos de la ley (ley 24.937 y sus reformas)

Las disposiciones constitucionales que crearon el Consejo de la Magistratura fueron reguladas por la ley número 24.937, sancionada el 10 de diciembre de 1997 y promulgada el día 30 de ese mismo mes y año, misma que entró en vigor el día 06 de enero de 1998¹²⁰². El artículo 1º dispone que el Consejo sea un órgano permanente del Poder Judicial de la Nación que ejercerá la competencia prevista en el artículo 114 de la Constitución nacional. Por su parte, el artículo 2º que se refiere a la composición del Consejo, dispuso que ese órgano estuviera integrado por (19) diecinueve miembros, de acuerdo a la siguiente composición:

1. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación;
2. Cuatro jueces del Poder Judicial de la Nación, elegidos por sistema D'Hont, debiéndose garantizar la representación igualitaria de los jueces de cámara y de primera instancia y la presencia de magistrados, con competencia federal del interior de la República;
3. Ocho legisladores. A tal efecto los presidentes de la Cámara de Senadores y de Diputados, a propuesta de los respectivos bloques, designarán cuatro legisladores por cada una de ellas, correspondiendo dos al bloque con mayor representación legislativa, uno por la primera minoría y uno por la segunda minoría;
4. Cuatro representantes de los abogados de la matrícula federal, designados por el voto directo de los profesionales que posean esa matrícula. Para la elección se utilizará el sistema D'Hont, debiéndose garantizar la presencia de abogados del interior de la República;
5. Un representante del Poder Ejecutivo;
6. Un abogado, profesor titular regular de cátedras universitarias de facultades de Derecho nacionales, elegidos por sus pares. A tal efecto el Consejo Interuniversitario Nacional confeccionará el padrón y organizara la elección del representante del ámbito académico y científico;

Los miembros del Consejo en el acto de su incorporación, prestarán juramento de desempeñar debidamente el cargo por parte del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por cada miembro titular se elegirá un suplente, por igual procedimiento, para remplazarlo en caso de renuncia, remoción o fallecimiento¹²⁰³.

La integración del Consejo ha sido objeto de críticas severas por el número tan amplio de consejeros, provenientes de distintos sectores sociales, que complica las decisiones colegiadas para el ejercicio ágil de las competencias del órgano, por ello, el contenido del artículo 2º de la Ley

¹²⁰² Véase ley número 24.937 del Consejo de la Magistratura Argentina, sancionada el 10 de diciembre de 1997 y promulgada el día 30 de ese mismo mes y año, misma que entró en vigor el día 06 de enero de 1998.

¹²⁰³ Véase *titulo primero denominado del Consejo de la Magistratura*, capítulo primero, artículo 2º de la ley 24.937

24.937 ha sido objeto de dos reformas para reducir el número de integrantes. En efecto, el 22 de febrero de 2006, se expidió la Ley número 26.080, misma que fue promulgada el día 24 de ese mismo mes y año, que en la parte conducente de la reforma a la que nos referimos dispone:

ARTÍCULO 1º — Sustitúyese el artículo 2º de la Ley 24.937 —t. o. por Decreto 816/99 y sus modificatorias— por el siguiente:

"Artículo 2º: Composición. El Consejo estará integrado por trece miembros, de acuerdo con la siguiente composición:

1. Tres jueces del Poder Judicial de la Nación, elegidos por el sistema D'Hont, debiéndose garantizar la representación igualitaria de los jueces de cámara y de primera instancia y la presencia de magistrados, con competencia federal del interior de la República.
2. Seis legisladores. A tal efecto los presidentes de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, a propuesta de los bloques parlamentarios de los partidos políticos, designarán tres legisladores por cada una de ellas, correspondiendo dos a la mayoría y uno a la primera minoría.
3. Dos representantes de los abogados de la matrícula federal, designados por el voto directo de los profesionales que posean esa matrícula. Uno de los representantes deberá tener domicilio real en cualquier punto del interior del país.
4. Un representante del Poder Ejecutivo.
5. Un representante del ámbito académico y científico que deberá ser profesor regular de cátedra universitaria de facultades de derecho nacionales y contar con una reconocida trayectoria y prestigio, el cual será elegido por el Consejo Interuniversitario Nacional con mayoría absoluta de sus integrantes.

Los miembros del Consejo prestarán juramento en el acto de su incorporación de desempeñar debidamente el cargo por ante el presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Por cada miembro titular se elegirá un suplente, mediante igual procedimiento, para reemplazarlo en caso de renuncia, remoción o fallecimiento"¹²⁰⁴.

Se advierte así, que la reducción de los integrantes se dio en el ámbito de los representantes siguientes: a) de los jueces que de 4 que tenían disminuye a 2; b) de los legisladores que de 8 representantes, disminuye a 6, y c) de los abogados independientes con matrícula federal que de 4 integrantes iniciales se quedan solo con 2. Finalmente queda inalterado los representantes del Poder Ejecutivo y del ámbito académico que tenían uno en la antigua ley y lo conservan con la reforma.

La nueva integración más compacta del Consejo no ha resuelto del todo la permanencia de las discusiones internas que al interior del mismo se dan e impiden una toma de decisiones ágil, por ello, existe una iniciativa de ley en la H. Cámara de Diputados de la Nación para modificar nuevamente la disposición relativa a la integración del Consejo de la Magistratura, con número de trámite parlamentario 001(02/03/2009), bajo expediente número 0073-D-2009, misma que propone reducir a 12 el número de integrantes del órgano, siguiendo el siguiente esquema:

¹²⁰⁴ Véase artículo 1º de la Ley 26, 080 sancionada el 22 de febrero de 2006, promulgada el día 24 de ese mismo mes y año, mediante la cual se modificó a la Ley 24.937.

Artículo 1°.- Modifícanse los artículos 2º, 3º, 5º, 7º inc. 2º y 4º y 10 de la ley 24937 (t. o. decreto 816/99), modificada por ley 26080, los que quedarán redactados de la siguiente forma:

“Art. 2º.- Composición. El consejo estará integrado por doce (12) miembros de acuerdo con la siguiente composición:

1. El presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación
2. Tres (3) jueces del Poder Judicial de la Nación elegidos por sus pares en elección directa y secreta debiendo garantizarse la representación igualitaria de los jueces de cámara, de los de primera instancia y la presencia de magistrados con competencia federal del interior de la república.
3. Dos (2) representantes del Honorable Congreso de la Nación, uno por la Honorable Cámara de Diputados y otro por la Honorable Cámara de Senadores, cada uno de ellos elegidos por la Cámara respectiva pudiendo la elección recaer o no en legisladores.
4. Tres (3) representantes de los abogados de la matrícula federal designados por el voto directo de los profesionales que posean esa matrícula correspondiendo dos (2) a la lista que obtenga mayor cantidad de sufragios y uno (1) a la que le sigue en número siempre que haya superado el veinte por ciento (20%) de los votos válidos emitidos.
5. Un (1) representante del Poder Ejecutivo nacional.
6. Dos (2) representantes del ámbito científico y académico. Un (1) profesor titular regular de cátedra universitaria de Facultad de Derecho de Universidad Nacional elegido por sus pares. A tal efecto el Consejo Interuniversitario Nacional confeccionará el padrón y organizará la elección respectiva. Una (1) personalidad de reconocida idoneidad académica y científica elegida, por las academias nacionales de derecho por voto directo y mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros, en sesión especial convocada al efecto. La elección del representante no se circunscribe a los miembros integrantes de las academias.

Art. 3º.- Duración. Los miembros del Consejo de la Magistratura durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser reelectos con intervalo de un período. Los miembros del Consejo elegidos por su calidad institucional de jueces en actividad o legisladores, cesarán en sus cargos si se alterasen las calidades en función de las cuales fueron seleccionados, debiendo ser reemplazados por sus suplentes o por los nuevos representantes que designen los cuerpos que los eligieron para completar el mandato respectivo¹²⁰⁵.

De conformidad con la iniciativa pretende bajarse el número de representantes de los legisladores (Congreso de la Nación) que actualmente son 6 (seis) para dejarles sólo 2 (dos). Incrementando 1 representante de los abogados, que de 2 pasarían a tener 3 integrantes, y 1 al sector académico para quedar con 2 representantes. Así de los cuatro que pierde el Congreso, dos se reparten entre representantes de abogados y académicos, uno para cada uno, y dos definitivamente se pierden para reducir el número de integrantes del Consejo de la Magistratura que actualmente son 14, incluyendo al Presidente de la Corte Suprema, para quedar con 12.

VIII.1.2.1.2. Periodo para el que se elige a los Consejeros de la Magistratura en Argentina

¹²⁰⁵ iniciativa de ley en la H. Cámara de Diputados de la Nación para modificar la Ley 24.937 y las que le han reformado, respecto a la integración del Consejo de la Magistratura, con número de trámite parlamentario 001(02/03/2009), bajo expediente número 0073-D-2009.

La Ley 24.937 dispuso que los integrantes del Consejo de la Magistratura duraran en su encargo cuatro años, pudiendo ser reelectos por una vez en forma consecutiva. Los miembros del Consejo elegidos *ex officio* cesarán en sus cargos si se cambia la calidad en función de la cual fueron seleccionados, debiendo ser reemplazados por sus suplentes o por los nuevos representantes que designen los cuerpos que los eligieron para completar el mandato respectivo (artículo 3º Ley 24.937)¹²⁰⁶.

Por otra parte, la ley 26.080 promulgada el 24 de febrero de 2006, modificó el contenido de la ley 24.937, contiene un artículo 2º, mediante el cual se modifica el contenido del artículo 3º con la finalidad de evitar la reelección inmediata de los Consejeros, poniendo como requisito que exista un intervalo de un periodo para aceptar la reelección; así como para precisar que los suplentes de los consejeros, aun habiendo cubierto parte del periodo por el titular, no se contará el reemplazo como periodo para efectos de la reelección. Textualmente dispone el citado artículo 2º lo siguiente:

ARTÍCULO 2º — Modificase el artículo 3º de la Ley 24.937 —t. o. por Decreto 816/99 y sus modificatorias — el que queda redactado de la siguiente manera:

"Artículo 3º: Duración. Los miembros del Consejo de la Magistratura durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser reelectos con intervalo de un período. Los miembros del Consejo elegidos por su calidad institucional de jueces en actividad o legisladores, cesarán en sus cargos si se alterasen las calidades en función de las cuales fueron seleccionados, debiendo ser reemplazados por sus suplentes o por los nuevos representantes que designen los cuerpos que los eligieron para completar el mandato respectivo. A tal fin, este reemplazo no se contará como período a los efectos de la reelección"¹²⁰⁷.

Como requisitos para ser miembro del Consejo de la Magistratura se establecen los que se exigen para ser juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (artículo 4º Ley 24.937)¹²⁰⁸.

VIII.1.2.1.3. Organización interna y principales funciones del Consejo de la Magistratura

De conformidad con el artículo 6º de la Ley 24.937 el Consejo de la Magistratura actuara en sesiones plenarias, por la actividad de sus comisiones y por medio de una Secretaría del Consejo, de una Oficina de Administración Financiera y de los organismos auxiliares cuya creación disponga. El artículo 7º del ordenamiento de referencia que señalaba las atribuciones del Pleno del Consejo, fue motivo también de la reforma incorporada por la Ley 26.080, para quedar como en los siguientes términos:

¹²⁰⁶ Véase artículo 3º de la Ley 24.937

¹²⁰⁷ Véase artículo 2º de la Ley 26, 080 sancionada el 22 de febrero de 2006, promulgada el día 24 de ese mismo mes y año, mediante la cual se modificó a la Ley 24.937

¹²⁰⁸ Véase Ley 24.937, artículo 4º

"Artículo 7º: Atribuciones del Plenario. El Consejo de la Magistratura reunido en sesión plenaria, tendrá las siguientes atribuciones:

1. Dictar su reglamento general.
2. Dictar los reglamentos que sean necesarios para ejercer las facultades que le atribuye la Constitución Nacional y esta ley a fin de garantizar una eficaz prestación de la administración de justicia.
3. Tomar conocimiento del anteproyecto de presupuesto anual del Poder Judicial que le remita el presidente y realizar las observaciones que estime pertinentes para su consideración por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.
4. Designar entre sus miembros a su presidente y a su vicepresidente.
5. Designar los integrantes de cada comisión por mayoría absoluta de los miembros presentes.
6. Designar al administrador general del Poder Judicial de la Nación, al secretario general del Consejo y al secretario del cuerpo de Auditores del Poder Judicial, a propuesta de su presidente, así como a los titulares de los organismos auxiliares que se crearen, y disponer su remoción por mayoría absoluta de sus miembros.
7. Decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados —previo dictamen de la Comisión de Disciplina y Acusación—, formular la acusación correspondiente ante el Jurado de Enjuiciamiento, y ordenar después, en su caso, la suspensión del magistrado, siempre que la misma se ejerza en forma posterior a la acusación del imputado. A tales fines se requerirá una mayoría de dos tercios de miembros presentes.
Esta decisión no será susceptible de acción o recurso judicial o administrativo alguno.
La decisión de abrir un procedimiento de remoción no podrá extenderse por un plazo mayor de tres años contados a partir del momento en que se presente la denuncia contra el magistrado. Cumplido el plazo indicado sin haberse tratado el expediente por la comisión, éste pasará al plenario para su inmediata consideración.
8. Dictar las reglas de funcionamiento de la Secretaría General, de la Oficina de Administración y Financiera, del Cuerpo de Auditores del Poder Judicial y de los demás organismos auxiliares cuya creación disponga el Consejo.
9. Reglamentar el procedimiento de los concursos públicos de antecedentes y oposición en los términos de la presente ley.
10. Aprobar los concursos y remitir al Poder Ejecutivo las ternas vinculantes de candidatos a magistrados.
11. Organizar el funcionamiento de la Escuela Judicial, dictar su reglamento, aprobar sus programas de estudio y establecer el valor de los cursos realizados, como antecedentes para los concursos previstos en el inciso anterior. Planificar los cursos de capacitación para magistrados, funcionarios y empleados del Poder Judicial para la eficaz prestación de los servicios de justicia. Todo ello en coordinación con la Comisión de Selección y Escuela Judicial.
12. Aplicar las sanciones a los magistrados a propuesta de la Comisión de Disciplina y Acusación. Las decisiones deberán adoptarse con el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes. La Corte Suprema y los tribunales inferiores mantienen la potestad disciplinaria sobre los funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Nación, de acuerdo a las leyes y reglamentos vigentes.
La decisión de abrir un proceso disciplinario no podrá extenderse por un plazo mayor de tres años contados a partir del momento en que se presente la denuncia contra el magistrado. Cumplido el plazo indicado sin haberse tratado el expediente por la comisión, éste pasará al plenario para su inmediata consideración.

13. Reponer en sus cargos a los magistrados suspendidos que, sometidos al Jurado de Enjuiciamiento, no hubieran resultado removidos por decisión del Tribunal o por falta de resolución dentro del plazo constitucional. Dicha reposición deberá tener lugar dentro de los cinco días siguientes de la fecha de finalización del enjuiciamiento, o del término del plazo previsto en el artículo 115, tercer párrafo de la Constitución Nacional.

14. Remover a los miembros representantes de los jueces, abogados de la matrícula federal y del ámbito académico y científico de sus cargos, por el voto de las tres cuartas partes de los miembros totales del cuerpo, mediante un procedimiento que asegure el derecho de defensa del acusado, cuando incurrieran en mal desempeño o en la comisión de un delito, durante el ejercicio de sus funciones. Los representantes del Congreso y del Poder Ejecutivo, sólo podrán ser removidos por cada una de las Cámaras o por el Presidente de la Nación, según corresponda, a propuesta del pleno del Consejo de la Magistratura, previa recomendación tomada por las tres cuartas partes de los miembros totales del cuerpo. En ninguno de estos procedimientos, el acusado podrá votar¹²⁰⁹.

VIII.1.2.1.4. De las Comisiones del Consejo de la Magistratura

El artículo 8º de la Ley 26.080 modificó el artículo 12 de la Ley 24.937 para señalar que el Consejo de la Magistratura se dividirá en cuatro comisiones, integradas de la siguiente manera:

1. De Selección de Magistrados y Escuela Judicial: tres jueces, tres diputados, el representante del Poder Ejecutivo y el representante del ámbito académico y científico.
2. De Disciplina y Acusación: un representante de los abogados de la matrícula federal, dos senadores, dos diputados, dos jueces, el representante del ámbito académico y científico y el representante del Poder Ejecutivo.
3. De Administración y Financiera: dos diputados, un senador, dos jueces, un representante de los abogados de la matrícula federal y el representante del Poder Ejecutivo.
4. De Reglamentación: dos jueces, un diputado, un senador, un abogado y el representante del ámbito académico y científico.

Las reuniones de comisión serán públicas. Cada comisión fijará sus días de labor y elegirá entre sus miembros un presidente que durará un año en sus funciones el que podrá ser reelecto en una oportunidad¹²¹⁰.

Brevemente nos referiremos a las facultades genéricas de las Comisiones del Consejo de la Magistratura en Argentina, dejando para un comentario posterior las funciones de aquellas comisiones que tengan relevancia para proponer alguna modificación en las comisiones del Consejo de la Judicatura Federal mexicano.

¹²⁰⁹ Artículo 3º de la Ley 26.080 de 24 de febrero de 2006

¹²¹⁰ Cfr. Artículo 8º de la Ley 24.080 de 24 de febrero de 2006.

Así, a la Comisión de Selección y Escuela Judicial le compete llamar a concurso público de oposición y antecedentes para cubrir las vacantes de magistrados judiciales, sustanciar los concursos, designar jurados, evaluar antecedentes de aspirantes, confeccionar las propuestas de ternas elevándolas al plenario del Consejo y ejercer las demás funciones que le establecen la ley y el reglamento respectivo. Asimismo, será la encargada de dirigir la Escuela Judicial a fin de atender a la formación y el perfeccionamiento de los funcionarios y los aspirantes a la magistratura. La concurrencia y aprobación de los cursos de la Escuela Judicial será considerada como antecedente especialmente relevante en los concursos para la designación de magistrados y en la promoción de quienes forman parte de la carrera judicial¹²¹¹.

En términos del artículo 10 de la Ley 26,080 de 24 de febrero de 2006, a la comisión de Disciplina y Acusación le corresponde proponer al plenario del Consejo sanciones disciplinarias a los magistrados como así también proponer la acusación de éstos a los efectos de su remoción.

A la Comisión de Reglamentación le compete: a) Analizar y emitir dictamen sobre los proyectos de reglamentos que le sean remitidos por la presidencia del Consejo, el plenario, las otras comisiones o cualquier integrante del Consejo; b) Elaborar los proyectos de reglamentos que le sean encomendados por los órganos enunciados por el inciso precedente; c) Propiciar ante el plenario, mediante dictamen y a través de la presidencia, las modificaciones que requieran las normas reglamentarias vigentes, para su perfeccionamiento, actualización, refundición y reordenación, y d) Emitir dictámenes a requerimiento de la presidencia, del plenario, de las otras comisiones o de cualquiera de sus miembros, en los casos en que se planteen conflictos de interpretación derivados de la aplicación de reglamentos¹²¹².

Finalmente, a la Comisión de Administración y Financiera, le corresponde fiscalizar la Oficina de Administración y Financiera del Poder Judicial, realizar auditorías, efectuar el control de legalidad e informar periódicamente sobre ello al plenario del Consejo¹²¹³. El artículo 18 de la original Ley 24.937, señala las funciones de la Oficina de Administración y Financiera del Poder Judicial, entre las que se encuentran las siguientes:

- a) Elaborar el anteproyecto de presupuesto anual del Poder Judicial de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Autarquía Judicial y la Ley de Administración Financiera y elevarlo a la consideración de su presidente;
- b) Ejecutar el presupuesto anual del Poder Judicial;
- c) Dirigir la oficina de habilitación y efectuar la liquidación y pago de haberes;
- d) Dirigir la oficina de arquitectura judicial;
- e) Dirigir la Imprenta del Poder Judicial;
- f) Llevar el registro de estadística e informática judicial;

¹²¹¹ Cfr. Artículo 9º de la Ley 26,080 de 24 de febrero de 2006

¹²¹² Cfr. Artículo 10 de la Ley 26.080 de 24 de febrero de 2006

¹²¹³ Cfr. Artículo 12 de la Ley 26.080 de 24 de febrero de 2006

- g) Proponer al plenario lo referente a la adquisición, construcción y venta de bienes inmuebles y disponer lo necesario respecto de bienes muebles, aplicando normas de procedimiento que aseguren la libre e igualitaria concurrencia de los oferentes;
- h) Llevar el inventario de bienes muebles e inmuebles y el registro de destino de los mismos;
- i) Realizar contrataciones para la administración del Poder Judicial coordinando con los diversos tribunales los requerimientos de insumos y necesidades de todo tipo aplicando normas de procedimiento que aseguren la libre e igualitaria concurrencia de los oferentes;
- j) Proponer los reglamentos internos necesarios para su funcionamiento, los reglamentos para la administración financiera del Poder Judicial y los demás que sean convenientes para lograr la eficaz Administración de los servicios de justicia, incluyendo la supresión, modificación o unificación de las oficinas arriba enumeradas;
- k) Ejercer las demás funciones que establezcan los reglamentos internos¹²¹⁴.

Roberto Omar Berizonce hace un balance positivo de la creación del Consejo de la Magistratura Nacional argentino. Entre otros aspectos, por separar las funciones administrativas en un órgano autónomo a los de la rama judicial. Señala el destacado procesalista argentino que la administración presupuestaria interna de los órganos del poder judicial, originariamente confiada al poder administrador (léase Ejecutivo), había sido paulatinamente transferida a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al cobijo de una interpretación extensiva del artículo 99 de la Constitución histórica. Sin embargo, señala que “la acumulación de funciones de administración económica en el tribunal concluyó por limitar su propia capacidad operativa, restándole aptitud en el cumplimiento del genuino cometido jurisdiccional constitucional, lo que, por otra parte, agregó una considerable cuota de desprestigio a todo el sistema”. De ahí el tino de la reforma de 1994 que centraliza la administración económica y presupuestaria en un órgano especializado y ajeno a la función jurisdiccional¹²¹⁵.

Por otra parte, una virtud adicional de la reforma de 1994, que se consolidó con las disposiciones de la Ley reglamentaria, es la que se refiere a la integración del Consejo, toda vez que no obstante, la tendencia a reducir el número de sus miembros, ha gozado con una virtud que enfatiza perfectamente el maestro Berizonce y es la idea central de una integración “equilibrada” del Consejo –que ciertamente no es sinónimo de igualdad numérica de los sectores- es una concepción instrumental, en el sentido de que se persigue instituir un órgano independiente del poder político y de los sectores de interés profesional de origen judicial¹²¹⁶. Como puede recordarse la legislación vigente consigna una integración de 14 miembros del Consejo, distribuidos de la siguiente manera:

- 4 provenientes de la rama judicial: El presidente de la Corte Suprema de la Nación y tres jueces;

¹²¹⁴ Véase artículo 18 Ley 24.937.

¹²¹⁵ Cfr. Roberto Omar Berizonce, *La administración de justicia en Argentina*, en Administración de Justicia en Iberoamérica y sistemas judiciales comparados, coordinador José Ovalle Favela, op.cit., p. 15

¹²¹⁶ Cfr. *Ibidem.*, p. 14.

- 6 legisladores. Designando 3 cada una de las Cámaras: correspondiendo 2 a la mayoría y 1 a la primera minoría por Cámara;
- 2 representantes de abogados de matricula federal;
- 1 representante del Poder Ejecutivo, y
- 1 representante del sector académico.

Como puede advertirse los representantes de la rama judicial no constituyen la mayoría de los integrantes del Consejo y eso no ha sido un obstáculo para el buen desempeño de la institución, toda vez que incluso en la reforma que está en curso en el Congreso, que incorpora la posibilidad de una recomposición del Consejo, se pretende fortalecer la presencia de los sectores con menos vinculación institucional, como son los abogados con matricula federal y los académicos, sectores profesionales a los que pretende incrementarse su participación con un miembro más en el Consejo, pero jamás se ha levantado una voz solicitando la integración mayoritaria de consejeros provenientes del Poder Judicial, con desgarramiento de vestiduras, como lo hizo la Corte mexicana, para reivindicar la supuesta independencia o autonomía del Poder Judicial, en el proceso de reforma constitucional de 1994, mediante el cual se creó el Consejo de la Judicatura Federal.

Sin duda, el modelo argentino puede representar una lección para México, pues en este último país no solo no se permite la participación de sectores independientes del ámbito oficial como abogados independientes o académicos en la integración del Consejo de la Judicatura Federal, si no que la Suprema Corte ha reclamado públicamente, cuantas veces ha sido necesario, la mayoría de los espacios de los consejeros para personas provenientes de la rama judicial y luego los ministros de la Corte cabildaron una reforma para facultar al Pleno de ese máximo tribunal del país para designar a esos Consejeros, con la finalidad de tener solo integrantes afines a los intereses de la propia Corte¹²¹⁷. Lo que nos lleva a un camino muy distinto de la experiencia Argentina, donde están aquilatando la conveniencia de fortalecer la independencia del Consejo de la Magistratura Nacional, con una representación minoritaria de representantes del Poder Judicial, pero permitiendo la participación de representantes de sectores profesionales que sin duda han contribuido a consolidar la independencia de ese órgano de administración y gobierno del Poder Judicial argentino.

¹²¹⁷ Nos hemos referido en otra parte de la presente investigación a los ataques a la que fue expuesta la propuesta original de composición equilibrada del Consejo de la Judicatura que incorporaba la iniciativa del presidente Zedillo en 1994, pero que no prosperó debido a que los ministros de la Corte cabildaron para convencer al poder reformador de la Constitución y de las leyes en incluir una mayoría de representantes del Poder Judicial en el Consejo; asimismo, se ha señalado la contrarreforma a las normas del Consejo de la Judicatura Federal que impulso la Corte a través de su presidente Genaro David Góngora Pimentel para reformar el sistema de nombramiento de los consejeros del Consejo de la Judicatura provenientes del Poder Judicial, que era aleatorio, para ser designados directamente por la Suprema Corte. Por ello la mayoría de los integrantes del Consejo tienen compromiso institucional con la Suprema Corte y no puede esperarse la posibilidad de una actuación autónoma e independiente como corresponde a un organismo de esa naturaleza.

VIII.1.2.2. Brasil

En su excelso estudio sobre el Consejo de la Judicatura, elaborado por los extraordinarios juristas mexicanos Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro, dedican un capítulo especial a la figura del organismo citado, con las distintas denominaciones adoptadas en América Latina¹²¹⁸. En un primer apartado de ese capítulo hacen referencia a los primeros ensayos en los ordenamientos latinoamericanos, incluyendo los consejos judiciales o de la magistratura en Perú, Brasil, Uruguay, Colombia y Venezuela. Posteriormente, en un segundo apartado dentro del propio capítulo, se refieren a una segunda etapa relativa a la consolidación de los Consejos en las legislaciones de la región, excluyendo de ese análisis al Consejo Nacional de la Magistratura de Brasil. De ahí que se infiera, del estudio de los juristas mexicanos que Brasil fue uno de los países latinoamericanos que más temprano adoptó el instrumento de un órgano especializado encargado del gobierno y administración del poder judicial, pero que no evolucionó lo suficiente, para que según los parámetros adoptados por los juristas citados, existiera la necesidad de referirlos entre los modelos que incluyen en la etapa de consolidación de estos instrumentos.

Pero, sea que haya evolucionado o no el sistema brasileño, los ilustres investigadores mexicanos en el estudio mencionado sintetizan con gran atinencia el origen del Consejo Nacional de la Magistratura brasileño, en los términos siguientes:

La legislación brasileña estableció el Consejo Nacional de la Magistratura por medio de la enmienda constitucional número 7 de 1977, y los artículos del 50 al 60 de la Ley Orgánica de la Magistratura Nacional, de 14 de marzo de 1979, expedida por el Congreso durante el gobierno autoritario. Dicho Consejo tenía facultades muy restringidas y estaba formado por siete ministros del Tribunal Supremo Federal elegidos por este mismo. Sus atribuciones consistían únicamente en la investigación de las reclamaciones presentadas contra jueces y magistrados, pero sin alterar las facultades disciplinarias que correspondían a los mismos tribunales, por lo que el propio consejo solo podía aplicar sanciones a los jueces de primera instancia. Sin embargo, estaba facultado para decidir sobre la disponibilidad o retiro de los jueces o magistrados, con pensiones proporcionales al tiempo de servicio, previo el parecer del Procurador General de la República¹²¹⁹.

Atendiendo a que la totalidad de sus integrantes provienen y son designados por los propios ministros del Tribunal Supremo Federal, no se está en sentido estricto en presencia de un Consejo del Poder Judicial que, con independencia de cualquier poder del Estado, hubiese asumido las funciones de gobierno y administración de la rama judicial. Este argumento se refuerza con la limitada competencia a cuestiones auxiliares para investigar la conducta de los funcionarios judiciales, pero sin atribuciones para sancionar, con excepción de los jueces de

¹²¹⁸ Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro, *El Consejo de la Judicatura*, "capítulo II. El Consejo de la Judicatura en América Latina, op.cit., pp. 33 y ss.

¹²¹⁹ *Ibidem.*, p. 35.

primera instancia, sobre los cuales pueden emitir resoluciones para sancionar; pero, incluso la facultad para decidir sobre el retiro adelantado de los juzgadores está disminuida, por tener la obligación de tomar el parecer del Procurador General, lo que hace irrefutable la conclusión de que ese primer intento de Consejo de la Magistratura en Brasil, sea realmente la composición de un órgano auxiliar de la administración centralizada en el Tribunal Supremo Federal.

La Constitución expedida en 1988 no se refiere ya al Consejo Nacional de la Magistratura, pero, conforme al artículo 105 de ese nuevo texto fundamental, se crea un órgano paralelo al Tribunal Superior de Justicia, al que se denomina, según Fix Zamudio y Fix Fierro, “Consejo de la Justicia Federal”¹²²⁰, sin embargo la traducción al español que hacen algunos juristas indican que el nombre de ese organismo fue el de “Congreso” (y no “Consejo”) de la Justicia Federal¹²²¹, al cual se le atribuyen las funciones de supervisión administrativa y presupuestaria de la justicia federal de primero y segundo grados. El precepto textualmente dispone lo siguiente:

Art. 105. Compete al Superior Tribunal de Justicia:

(...)

Parágrafo único. Funcionará junto al Superior Tribunal del Justicia el Congreso de la Justicia Federal, correspondiéndole, en la forma que la ley determine, ejercer la supervisión administrativa y presupuestaria de la Justicia Federal de primero y segundo grado.

Estas funciones fueron reglamentadas por la Ley número 7.746, expedida el 30 de marzo de 1989, según la cual se integraba el “Consejo” por cinco ministros, entre los cuales debía encontrarse el presidente y el vicepresidente del Tribunal Superior de Justicia. Con lo que se advierte una clara tendencia a establecer una naturaleza de órgano auxiliar administrativo.

Con la atribución limitada de supervisión del Consejo, cabe concluir que la ejecución de las funciones administrativas y presupuestarias siguió asignada a los órganos jurisdiccionales, pues para que el Consejo supervisara, debían existir órganos naturales que realizaran la función sujeta a “supervisión”, y en ese caso, los tribunales continuaron ejecutando las funciones administrativas y presupuestas. Incluso algunos preceptos del propio texto constitucional atribuyen expresamente esas facultades a los órganos judiciales, en los términos siguientes:

Art. 96. Compete privativamente:

I. A los Tribunales:

- a) elegir sus órganos directivos y elaborar sus reglamentos internos con observancia de las normas del proceso y de las garantías procesales de las partes, regulando su competencia y el funcionamiento de los respectivos órganos jurisdiccionales y administrativos;
- b) organizar sus secretarías y servicios auxiliares y los de los juzgados a ellos vinculados, velando por el ejercicio de la actividad disciplinaria respectiva;

¹²²⁰ Cfr. *Ibíd.*, p. 35.

¹²²¹ Consúltese el texto original de la Constitución Federal de Brasil, para verificar la traducción del término respectivo.

- c) proveer, en la forma prevista en esta Constitución, los cargos de juez de carrera de la respectiva jurisdicción;
 - d) proponer la creación de nuevas demarcaciones judiciales;
 - e) proveer por concurso público de pruebas, o de pruebas y títulos, atendiendo a lo dispuesto en el art. 169, parágrafo único, los cargos necesarios para la Administración de Justicia, excepto los de confianza así definidos en ley;
 - f) conceder licencias, vacaciones y otros permisos para ausencias a sus miembros y a los jueces y servidores directamente vinculados a ellos;
- II. Al Supremo Tribunal Federal, a los Tribunales Superiores y a los tribunales de Justicia, proponer al Poder Legislativo respectivo, observando lo dispuesto en el art. 169:
- a) la modificación del número de miembros de los Tribunales inferiores;
 - b) la creación y la extensión de cargos y la fijación de los salarios de sus miembros, de los jueces, incluso de los tribunales inferiores, donde los hubiese, de los servicios auxiliares y los de los juzgados a ellos vinculados;
 - c) la creación o extinción de los tribunales inferiores;
 - d) la alteración de la organización y de las divisiones judiciales;
- III. A los Tribunales de Justicia juzgar a los jueces estatales y del Distrito Federal y Territorios, así como a los miembros del Ministerio Público, en los delitos comunes y de responsabilidad, respetando la competencia de la Justicia Electoral¹²²².

El 31 de diciembre de 2004 se promulgó la enmienda constitucional número 45, para incorporar el Consejo Nacional de Justicia, el cual fue instalado en junio de 2005, y es el órgano de control más elevado de la función administrativa y financiera del poder judicial, así como del cumplimiento de las funciones de los jueces, sin que exista recurso de revisión contra sus decisiones.

El artículo 92 de la Constitución de 1988 que se enlista los órganos que integran el Poder Judicial de Brasil, fue alterado por la enmienda 45 de 2004, para incorporar como un órgano más de ese Poder al Consejo Nacional de la Justicia, en los términos que se observa en las transcripciones del precepto antes y después de la reforma.

Texto original de la Constitución de 1988:

Art. 92. Son órganos del Poder Judicial:

- I el Supremo Tribunal Federal;
- II el Superior Tribunal de Justicia;
- III los Tribunales Regionales Federales y Jueces Federales;
- IV los Tribunales y Jueces del Trabajo;
- V los Tribunales y Jueces Electorales;
- VI los Tribunales y Jueces Militares;
- VII los Tribunales y Jueces de los Estados, del Distrito Federal y Territorios.

Parágrafo único. El Supremo Tribunal Federal y los Tribunales Superiores tienen su sede en la Capital Federal y jurisdicción en todo el territorio nacional.

¹²²² Véase artículo 96 de la Constitución Federal de Brasil de 1988.

Enmienda Constitucional número 45, promulgada el 31 de diciembre de 2004:

"Art. 92.

(...)

~~I-A~~ o Conselho Nacional de Justiça;

(...)

§ 1º O Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça e os Tribunais Superiores têm sede na Capital Federal.

El Consejo Nacional de Justicia se compone de 15 (quince) miembros, con más de treinta y cinco (35) y menos de sesenta y seis años (66) de edad. Duran en su encargo dos años, admitiéndose una reelección. La integración se realiza de la siguiente forma:

- I. Un ministro del Supremo Tribunal Federal (Corte Suprema);
- II. Un ministro del Tribunal Superior de Justicia;
- III. Un ministro del Tribunal Superior del Trabajo;
- IV. Un juez del Tribunal de Justicia, designado por el Supremo Tribunal Federal (Corte Suprema);
- V. Un juez del Estado, nombrado por la Corte Suprema;
- VI. Un juez del Tribunal Federal Regional, nombrado por el Tribunal Superior de Justicia;
- VII. Un juez federal, designado por el Tribunal por el Tribunal Superior de Justicia;
- VIII. Un Juez de Tribunal Regional del Trabajo, designado por el Tribunal Superior del Trabajo;
- IX. Un juez del Trabajo, nombrado por el Tribunal Superior del Trabajo;
- X. Un miembro del Ministerio Público Federal, designado por el Procurador General de la República;
- XI. Un miembro del Ministerio Público Estatal, elegido por el Procurador General de la República;
- XII. Dos abogados, designados por la Asociación Federal de Abogados de Brasil;
- XIII. Dos ciudadanos de notable saber jurídico y reputación intachable, uno nombrado por la Cámara de Diputados y el otro por el Senado Federal¹²²³.

Contrario a la tendencia actual, consistente en otorgar una autonomía más marcada a los Consejos de la Magistratura o de la Judicatura, a través de una integración mayoritaria de personas provenientes de otras esferas distintas a la judicatura, Brasil adopta un sistema conservador, al reservar el 9 lugares de 15 para el funcionarios judiciales, 2 provenientes de la procuración de justicia y sólo cuatro de esferas distintas: dos asociaciones profesionales (abogados) y dos representantes del Poder Legislativo, por lo que resulta indiscutible el Control que conserva la Corte Suprema sobre el Consejo Nacional de Justicia; no solo por la presencia mayoritaria de juzgadores, sino por el papel que juega dicho alto tribunal en la designación directa o indirecta de esos integrantes.

Dentro de las funciones más relevantes que tiene el Consejo Nacional Judicial están las siguientes:

¹²²³ Aluisio Goncalves de Castro Mendes, *O Poder Judiciário no Brasil*, en Administración de Justicia en Iberoamérica y sistemas judiciales comparados, coordinador José Ovalle Favela, op.cit., p. 67.

- I. Asegurar la autonomía del Poder Judicial y el cumplimiento del Estatuto de la Magistratura; pudiendo expedir actos reglamentarios en el ámbito de su competencia, o recomendado las providencias necesarias;
- II. Asegurar que las disposiciones constitucionales aplicables a la administración públicas sean observadas, bajo los principios consagrados en el sistema de legalidad, objetividad, moralidad, publicidad y eficiencia, y evaluar de oficio o mediante solicitud la legalidad de los actos administrativos emitidos por los miembros de los órganos del Poder Judicial, pudiendo revocarlos, establecer un plazo para que se tomen las medidas necesarias para la correcta aplicación de la ley, sin perjuicio de la jurisdicción del Tribunal de Cuentas;
- III. Recibir y conocer de las reclamaciones contra los miembros de los órganos del Poder Judicial, incluyendo a los servidores auxiliares, así como a los adscritos a los órganos prestadores de servicios notariales o de registro que actúen por delegación del poder público, sin perjuicio de la competencia disciplinar y correccional de los tribunales, pudiendo conocer de procesos disciplinarios mediante los cuales se determine la remoción, la disponibilidad o la jubilación con las subvenciones o de prevención, proporcional al tiempo de servicio, y aplicar otras sanciones administrativas, asegurándose la defensa amplia de los interesados;
- IV. Representar ante el fiscal, en el caso de delitos contra la administración de justicia o abuso de autoridad;
- V. Revisar, de oficio o a petición de parte interesada, los procesos disciplinarios seguidos a jueces o miembros de los tribunales de primera instancia;
- VI. Elaborar semestralmente la información estadística sobre procesos o sentencias pronunciadas, por Entidad Federativa, de los diferentes órganos del Poder Judicial;
- VII. Elaborar el informe anual, señalando las medidas que estime pertinentes, sobre la situación del Poder Judicial del país y las actividades del Consejo, las cuales deben integrarse al informe del Presidente de la Corte Suprema (Supremo Tribunal Federal), para ser remitidas al Congreso Nacional, al inicio de la apertura de las sesiones legislativas¹²²⁴.

Como puede observarse, las facultades del Consejo Nacional Judicial brasileño se encuentran disminuidas con respecto a las que tiene atribuidas los órganos de naturaleza similar que se han incorporado en otros países, incluyendo los latinoamericanos, toda vez que las funciones administrativas y de gobierno siguen ejerciéndose por parte de los propios órganos judiciales y el Consejo sólo revisa que estos se apeguen a los principios constitucionales de legalidad, imparcialidad, objetividad, transparencia, etc. Además tiene funciones muy limitadas para determinar la remoción o pensión adelantada de los jueces de primera instancia. Por esta razón consideramos que el grado de evolución del sistema brasileño sobre administración y gobierno del poder judicial es muy primario y, por ende, no recomendable, aunque México le siga en dos sentidos: Por una parte, respecto a la reivindicación del Poder Judicial de tener la mayoría de los escaños de los Consejeros ocupados por integrantes de ese poder, y en segundo lugar, la forma de designación de esos Consejeros provenientes de la judicatura que se atribuye como potestad de los tribunales supremos.

¹²²⁴ *Ibidem.*, pp. 66-67.

Cabe recordar que nuestra posición contra una mayoría dirigida de integrantes de la rama judicial en un Consejo de la Judicatura o de la Magistratura, no es de principio, sino que tiene su explicación en la necesidad de que exista una composición plural y equilibrada con respecto al número de integrantes de los otros poderes del Estado y de los sectores profesionales y académicos directamente vinculados con la administración de justicia, para acercarnos lo más posible a un organismo autónomo que posibilite la independencia “interior” de los juzgadores, para desvincular a éstos de una estructura jerárquica, donde las decisiones importantes y trascendentes sigan emanando del más alto tribunal del país, haciendo añicos la aspiración de la independencia de los juzgadores.

VIII.1.2.3. Colombia

Carlos Villalba Bustillo señala que desde la constitución de la República la rama judicial funcionaba atendida a lo que las otras dos ramas del poder le suministraban, y recuerda que hasta hace poco, inclusive, el Poder Judicial estuvo supeditado a la orientación y financiamiento del Gobierno¹²²⁵.

Para enmendar el rumbo en una situación traumática caracterizada por la violencia propia de las guerras y de las confrontaciones de grupos y partidos políticos, se impulsó una reforma constitucional para incorporar a la rama judicial a un proceso de modernización. Fue en 1979, cuando se hace el primer intento, pero la falta de consenso, caracterizado por fuertes desacuerdos con el Ejecutivo y los vicios de procedimiento que se cometieron en ese ensayo, nulificó el esfuerzo renovador del legislador¹²²⁶. Afortunadamente la Asamblea Nacional Constituyente, modificó la faz del Estado colombiano relacionada con la rama judicial, teniendo como objetivo central una mejor administración de justicia.

La Constitución de 7 de julio de 1991 restablece el Consejo Superior de la Judicatura que había existido en otras épocas con distinto nombre y funciones acotadas, e incluso con el mismo nombre, pero en textos declarados inconstitucionales como el que contenía la reforma de 1979¹²²⁷. Para el extraordinario jurista colombiano y de renombre internacional, Julio Cesar Ortiz Gutiérrez, no existía en su país una solución constitucional similar a la propuesta por el Constituyente de 1991, quien comenta expresamente:

Los antecedentes en nuestro país sobre una solución constitucional son casi inexistentes y, por el contrario, las vertientes dominantes en materia del gobierno de la administración de Justicia, del control y la vigilancia del rendimiento y de la conducta de los jueces y de la administración de los recursos de la rama judicial, se había inclinado por soluciones intermedias y confusas que entregaron todas las competencias administrativas al poder ejecutivo en los ministerios de

¹²²⁵ Carlos Villalba Bustillo, *El Consejo Superior de la Judicatura en el nuevo orden jurídica*, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Santafé de Bogotá, Colombia, 1995, p. 12.

¹²²⁶ Cfr. *Ibíd.*, p. 11

¹²²⁷ Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro, *El Consejo de la Judicatura*, op.cit., pp. 37-38.

Hacienda y de Justicia, las competencias disciplinarias al Tribunal Disciplinario, las de reclutamiento, selección e integración de los cuadros de persona a la misma Rama Judicial, por integración vertical con organismos *sui generis* de administración del personal, como la dirección de la carrera judicial¹²²⁸.

El maestro Jairo Parra Quijano, comenta que la incorporación del Consejo Superior de la Judicatura en 1991, como órgano propio de administración para la rama judicial, al cual se confiaría en adelante la designación de los miembros de la misma; su entronización en la cultura jurídica colombiana, reforzó la autonomía de la rama judicial y tiene bondades que se reconocen en el ámbito nacional e internacional¹²²⁹. Para verificar los comentarios del profesor Jairo Parra Quijano realicemos un análisis dogmático de las organización y funciones del citado órganos de administración y gobierno del poder judicial en Colombia.

Julio Cesar Ortiz Gutiérrez¹²³⁰ señala que la principal regulación constitucional del Consejo Superior de la Judicatura se ubica en los artículos 254 a 257 del Capítulo Séptimo del Título Octavo de la Carta Política; además, este órgano constitucional aparece regulado en los artículos 116, 156, 231 y 341 del estatuto superior. También sus atribuciones y funciones han sido desarrolladas por la Ley Estatutaria de Administración de Justicia o Ley 270 de 1996.

Con base en lo anterior, trataremos de analizar las disposiciones más significativas que regulan el funcionamiento del Consejo. Con respecto al contenido de la Constitución de 1991, cabe señalar que el título VIII regula la Rama Judicial y dentro de ese título, el capítulo 7, se refiere exclusivamente al Consejo Superior de la Judicatura, donde se establecen las bases de organización y funciones del organismo. Así el artículo 254 correspondiente a ese capítulo, dispone un principio de división organizacional, en la forma siguiente:

ARTICULO 254. El Consejo Superior de la Judicatura se dividirá en dos salas:

1. La Sala Administrativa, integrada por seis magistrados elegidos para un período de ocho años, así: dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado.
2. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria, integrada por siete magistrados elegidos para un período de ocho años, por el Congreso Nacional de ternas enviadas por el Gobierno. Podrá haber Consejos Seccionales de la Judicatura integrados como lo señale la ley¹²³¹.

¹²²⁸ Julio Cesar Ortiz Gutiérrez, *El Consejo Superior de la Judicatura de Colombia “la paulatina consolidación de un mandato constituyente”*, en Elementos de Juicio, revista de temas constitucionales, número 5, año II, abril-junio de 2007, Colombia, p.105.

¹²²⁹ Jairo Parra Quijano, *La administración de justicia en Colombia*, en Administración de Justicia en Iberoamérica y sistemas judiciales comparados, coordinador José Ovalle Favela, op.cit., pp. 162-163.

¹²³⁰ Julio Cesar Ortiz Gutiérrez, *El Consejo Superior de la Judicatura de Colombia*, op.cit., p. 104.

¹²³¹ Véase Constitución Política de Colombia de 1991, consulta realizada el día 25 de agosto de 2009, a las 13:34 horas, en: http://www.cejamericas.org/doc/legislacion/constituciones/con_colombia.pdf

El órgano constitucional de referencia funciona en dos salas separadas, con atribuciones y con orígenes diferentes entre ellas. Sobre este particular, el distinguido maestro Ortiz Gutiérrez, señala que en sus inicios la doctrina constitucional supuso que aquellas podían compartir funciones especiales en su Sala Pleno; empero, la Corte Constitucional despejó los interrogantes al respecto y redujo el ámbito de ésta última a la categoría de organismo de orden interno, con la excepción de su reunión para la adopción del proyecto de presupuesto de la Rama Judicial, para la presentación de los proyectos de ley y para la adopción de algunos reglamentos¹²³².

De conformidad con el artículo 255 del propio texto fundamental, para ser miembro del Consejo Superior de la Judicatura se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio y mayor de treinta y cinco años; tener título de abogado y haber ejercido la profesión durante diez años con buen crédito. Asimismo, establece que los miembros del Consejo no podrán ser escogidos entre los magistrados de las mismas corporaciones postulantes.

El constituyente asignó conjuntamente al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales, según el caso y de acuerdo a la ley, las siguientes atribuciones:

1. Administrar la carrera judicial.
2. Elaborar las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba hacerla. Se exceptúa la jurisdicción penal militar que se regirá por normas especiales.
3. Examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley.
4. Llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales.
5. Elaborar el proyecto de presupuesto de la rama judicial que deberá ser remitido al Gobierno, y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso.
6. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones, y
7. Las demás que señale la ley¹²³³.

Además, el constituyente, estableció que el Consejo Superior de la Judicatura, de manera particular, con sujeción a la ley, cumplirá con las siguientes funciones:

1. Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales.
2. Crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia. En ejercicio de esta atribución, el Consejo Superior de la Judicatura no podrá establecer a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.
3. Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.

¹²³² Cfr. Julio Cesar Ortiz Gutiérrez, *El Consejo Superior de la Judicatura de Colombia*, op.cit., p. 107.

¹²³³ *Ibíd.*, artículo 256; Héctor Fix Zamudio Y Héctor Fix Fierro, *El Consejo de la Judicatura*, op.cit., p. 182.

4. Proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales.
5. Las demás que señale la ley ¹²³⁴.

En consecuencia, pueden resumirse estas atribuciones, en las siguientes: administrar la carrera judicial; elaborar listas de candidatos para la elección, por cooptación limitada, de los magistrados de las altas cortes; ser juez disciplinario de los jueces y magistrados de la rama judicial y de los abogados en ejercicio; llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales; elaborar el proyecto de presupuesto de la rama judicial y ejecutar el aprobado, y resolver conflictos de competencia entre las distintas jurisdicciones. Sus funciones constitucionales son las de fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales así como la de crear, suprimir, fusionar y trasladar los cargos en la administración de justicia; además, debe dictar, en los casos no previstos por el legislador los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia y proponer los proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y de procedimiento ¹²³⁵.

En un esfuerzo por determinar las características esenciales del Consejo Superior de la Judicatura colombiano, el maestro Hernando Yepes Arcilla señala que ese organismo exhibe los siguientes elementos identificadores diferenciales:

- a) Su condición de órgano constitucional;
- b) Su inspiración teleológica como instrumento de garantía de la autonomía de la rama judicial;
- c) Su dotación funcional caracterizada por la diversidad y amplitud de las atribuciones heterogéneas que se le confían;
- d) Su morfología, que lo constituye en órgano complejo, y
- e) Su estructuración como órgano descentralizado ¹²³⁶.

El modelo institucional mediante el cual se adoptó el Consejo Superior de la Judicatura en Colombia parece satisfacer plenamente a la doctrina. En efecto, el profesor Ortiz Gutiérrez señala que el organismo de referencia destrozó el paradigma de la administración centralizada de recursos por parte del gobierno, para dar paso a una nueva cultura, donde: "(...) las ramas del poder público pudieran comprender órganos y organismos de autogobierno y administración propia; además este principio nunca fue incorporado a la doctrina del derecho constitucional

¹²³⁴ *Ibíd.*, artículo 257; Héctor Fix Zamudio Y Héctor Fix Fierro, *El Consejo de la Judicatura*, op.cit., p. 182-183.

¹²³⁵ Cfr. Julio Cesar Ortiz Gutiérrez, *El Consejo Superior de la Judicatura de Colombia*, nota pie de página número 2, op.cit., p. 104.

¹²³⁶ Hernando Yepes Arcilla, *La constitución colombiana y el gobierno de la Rama Judicial*, en Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura, Consejo Federal de la Judicatura e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1995, p. 264.

colombiano, ni acompañado por las reflexiones del derecho administrativo y, menos fue admitido para efectos de la disposición de la estructura de la rama judicial”¹²³⁷.

Entre los logros del Consejo Superior de la Judicatura que refiere el profesor Ortiz Gutiérrez, puede destacarse la consolidación de un modelo nacional de carrera judicial y de capacitación inicial y continuada, en el que el 95% de los despachos judiciales son atendidos por jueces y magistrados designados por concursos de méritos y permanecen en sus cargos por la evaluación que realizan y consolidan sus dependencias técnicas y que han brindado las mejores oportunidades de formación, actualización e información académica y técnica. Los cursos nacionales y en el exterior han permitido, gracias a la cooperación internacional y a los recursos propios, a un buen número de jueces y magistrados acceder a las mejores academias judiciales de España y Francia y a los mejores instructores de EE.UU. Además, el Consejo modernizó las técnicas para evaluar la labor judicial que parecía imposible a la luz de la concepción tradicional, ha recuperado el ritmo de inversiones en infraestructura física, tecnológicas, de comunicaciones y de servicios en los despachos de los magistrados y jueces de la República; asimismo, el organismo contribuyó a recuperar la dignidad salarial. En síntesis, después de 15 años de existencia del Consejo se puede afirmar que la Rama Judicial del Poder Público de Colombia, está mejor capacitada para cumplir sus funciones con imparcialidad y honestidad a favor de la eficacia y la transparencia. Finalmente, concluye emocionado el maestro colombiano diciendo que después de cien años de vida política se produjo un cambio verdadero y profundo y se sentaron las bases para asegurar el desarrollo acelerado del proceso de modernización de la sociedad y sus principales instituciones políticas¹²³⁸.

Por su parte, Hernando Yepes Arcila, comenta que la incorporación del Consejo Superior de la Judicatura represento un cambio cualitativo en el modelo político del Estado colombiano, toda vez que ese proceso significó:

La concreción del principio de autonomía de la rama judicial en la Constitución colombiana: bajo su rigor, y para expresarlo en todo su alcance, la Constitución trasladó a la rama judicial, en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura como componente suyo no jurisdiccional (Sala Administrativa), las manifestaciones instrumentales de poder normativo, de poder gubernativo y de poder administrativo que tradicionalmente estuvieron asignadas a los poderes orgánicamente encargados en general de esas funciones en cuanto función principal del Estado. Ello explica la amplitud, diversidad, heterogeneidad y relieve de las funciones asignadas al Consejo Superior, que no agotan su sentido, como pretenden algunos, en la pura tarea de administrar, si se entiende esta como la mera gestión de intereses y medios materiales (...) sino como verdadero órgano de gobierno interno calificado por la elevada categoría de las funciones que se le atribuyeron en los artículos 256 y 257 de la Constitución¹²³⁹.

¹²³⁷ Julio Cesar Ortiz Gutiérrez, *El Consejo Superior de la Judicatura de Colombia*, op.cit., p. 108.

¹²³⁸ Cfr. Julio Cesar Ortiz Gutiérrez, *El Consejo Superior de la Judicatura de Colombia*, op.cit., pp. 109-111.

¹²³⁹ Hernando Yepes Arcila, *La Constitución colombiana y el gobierno de la rama judicial*, op.cit., pp. 281-283.

Desde una óptica distinta y poco analizada en el derecho judicial, Carlos Villalba Bustillo, resalta la posibilidad de aplicar políticas públicas para obtener un desarrollo institucional de la rama judicial, con la incorporación del Consejo Superior de la Judicatura, toda vez que se dotó a ese organismo de una facultad extraordinaria y poco observada en otros países, relativa a participar en la planeación del desarrollo nacional¹²⁴⁰.

De las propias facultades constitucionales del Consejo Superior de la Judicatura se desprende la necesidad de que ese órgano para cumplir con sus objetivos debe acudir a las técnicas de la planeación, para elaborar, ejecutar y evaluar programas. Por eso, una de las áreas claves para el desarrollo institucional es la Unidad de Planeación del Consejo, desde la cual ha permeado la necesidad de aplicar una cultura de la planeación y desarrollo de políticas pública para el poder judicial. Por eso, aunque en forma lenta, pero segura, reconoce el maestro Villalba Bustillo la claridad de propósitos que tiene la Unidad de Planeación al presentar la estrategia para elaborar un Plan de desarrollo para la rama judicial, superando la improvisación en que incurrieron en el pasado, los poderes Ejecutivos y Legislativo, en la presentación de planes o programas parciales de la rama judicial, tan solo para justificar la asignación de recursos, siempre limitada, a esa rama. En cambio, con gran profesionalismo, narra el maestro Villalba:

La Unidad de Planeación del Consejo juzgó imprescindible cinco etapas para la elaboración del plan. La primera permitirá determinar los temas de trabajo y la metodología; la segunda con base en la información recaudada durante la primera se aprovechará para el diagnóstico que surja de la labor mancomunada de la rama, el Gobierno, el Congreso, la Procuraduría General de la Nación y el sector privado; la tercera servirá para definir las formulaciones que faciliten el balance entre las carencias de la rama y los factores positivos para desarrollarla y modernizarla; la cuarta brindará la oportunidad de discutir los puntos básicos del plan y concertar, de consuno con los demás órganos del poder y con los organismos restantes de la rama, sus principales objetivos; la última se dedicará a la adopción del plan propiamente dicho, vale decir: el diagnóstico, las formulaciones, los programas y proyectos por cumplir¹²⁴¹.

El aparato judicial no puede continuar como sistema bloqueado, aislado e insular, donde se da la impresión de trabajar mucho, bien o mal, pero hacia adentro, o solo resolviendo “casos” o fijando criterios, pero sin vinculación con la satisfacción que deben sentir los miembros de una comunidad de un acceso real y eficaz a la justicia o a su pretensión de que se aplique en forma pronta y eficaz el derecho.

Por eso, concluye el maestro Villalba Bustillo¹²⁴², uno de los retos de los Consejos de la Judicatura o de la Magistratura, sin duda será el de impulsar los planes de desarrollo, como corporaciones encargadas de promover una gestión eficaz de la administración de justicia, una

¹²⁴⁰ Cfr. Carlos Villalba Bustillo, *El Consejo Superior de la Judicatura y el nuevo orden jurídico*, op.cit., pp. 23-32.

¹²⁴¹ Carlos Villalba Bustillo, *El plan de desarrollo para la Rama Judicial*, op.cit., p. 30.

¹²⁴² *Ibidem.*, p.

organización judicial moderna, tecnificada y diligente, dispuesta a superar la brecha entre los propósitos que desean y el balance insatisfactorio o insuficiente de las labores inherentes a su naturaleza, sus funciones y su misión histórica.

Nos parece pues, que la lección colombiana nos señala la necesidad de abandonar la vieja práctica de evaluar la función judicial por la cantidad de asuntos resueltos y un balance simplista entre los expedientes que inician y los que concluyen en un periodo determinado, o bien aplicando criterios de estandarización en función de la confirmación o revocación jurídica de las resoluciones en instancias superiores, por un nuevo método que ingrese la rama judicial a la era de los planes de desarrollo, toda vez que ello constituirá la adopción de un concepto integral de la eficiencia, la modernización y la decantación de una tarea gestora, con resultados prácticos, en los juzgados o tribunales.

En síntesis, debe recomponerse todo el servicio público de la justicia: su política, su autonomía presupuestal, su planeación, su organización y la correcta utilización de sus recursos humanos, físicos y financieros. Desafortunadamente en México, no obstante los 15 años de existencia del Consejo de la Judicatura Federal, esos temas siguen pendientes, tal vez por qué no hemos logrado que los Consejeros se designen atendiendo a un perfil profesional, toda vez que deben ser expertos en aspectos de políticas públicas, para diseñar un proyecto de trabajo que traiga como resultado un Plan de trabajo del Poder Judicial, con sus programas y objetivos bien definidos e indique los tramos de responsabilidad en la ejecución de dicho plan que deben asumir los funcionarios judiciales para estar en condiciones de realizar evaluaciones objetivas, con base en los resultados concretos obtenidos por el esfuerzo desplegado diariamente por todo el sector judicial.

VIII.1.2.4. Costa Rica

En Costa Rica no existe un órgano constitucional al que se encomiende las funciones de administración y gobierno del Poder Judicial que siguen bajo el cuidado de la Corte Suprema. Esto que podría verse, en una primera aproximación, como una falla del sistema, focalizando a mayor detalle el tema, se puede apreciar como una virtud, toda vez que si un órgano al que se le encomiendan funciones administrativas, ya sea en forma parcial o total, está subordinado jerárquicamente al máximo tribunal, es decir, con naturaleza de un órgano auxiliar, como es el caso del Consejo mexicano después de la reforma de 1999, no tiene sentido que se regule en la Constitución, pues basta con que el texto fundamental conserve las tradicionales funciones de la Corte suprema o tribunal supremo, entre las que aparecen las de administración, representación y gobierno del poder judicial, para compatibilizar completamente las funciones auxiliares que realizará el Consejo de la Judicatura como órgano auxiliar, con base en disposiciones legales. En otros términos, debe analizarse si conforme a la naturaleza de órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura se justifica que se regule en el texto fundamental o basta, como en el caso de Costa Rica, que se establezcan las bases de organización y funcionamientos en la ley.

El legislador ordinario en el año de 1989, en el texto de la Ley Orgánica del Poder Judicial introduce una figura denominada Consejo Superior del Poder Judicial, regulado en forma exhaustiva en el título III que comprende los artículos 67 a 91.

El primer artículo de ese título III dispone que el Consejo Superior del Poder Judicial es un órgano subordinado de la Corte Suprema de Justicia y le corresponde ejercer la administración y disciplina de ese Poder, de conformidad con la Constitución Política y de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley, con el propósito de asegurar la independencia, eficiencia, corrección y decoro de los tribunales y de garantizar los beneficios de la carrera judicial¹²⁴³.

Por reforma que se introdujo en 15 de diciembre de 1977, mediante Ley número 7728, los miembros del Consejo, con excepción de los magistrados que lo integren, tendrán el mismo salario base de los jueces del Tribunal de Casación.

El Consejo se integra por cinco miembros, cuatro de ellos son funcionarios del Poder Judicial y un abogado externo, todos de reconocida competencia (Artículo 69). El Presidente de la Corte es, a su vez, el Presidente del Consejo. Los restantes miembros son nombrados, libremente, por la Corte, por períodos de seis años y les está prohibida la reelección, salvo que las tres cuartas partes del total de los Magistrados acuerden lo contrario (artículo 70). Salvo el Presidente, los tres miembros del Consejo, que a su vez son funcionarios judiciales, deberán haber laborado para el Poder Judicial, como mínimo durante cinco años. Dos de ellos son escogidos entre los funcionarios que administran justicia y los demás abogados que trabajan en el Poder Judicial. El otro, entre los restantes servidores judiciales. Para elegir a este último, la Corte solicita a todas las organizaciones de empleados del Poder Judicial, el envío de una lista de cinco candidatos. El abogado externo debe tener experiencia profesional como litigante, no menor de diez años (artículo 71). Excepto el Presidente de la Corte, que es sustituido según la forma establecida para ese cargo, los restantes miembros del Consejo tienen dos suplentes cada uno, quienes deben reunir los mismos requisitos que el titular electo por la Corte.

El cese anticipado de un miembro del Consejo da lugar a su sustitución por el resto del período (artículo 72). En caso de no existir disposición en la presente Ley Orgánica del Poder Judicial, el régimen de los actos que emita el Consejo resulta el establecido para los actos administrativos, sin que, en ningún caso, deba consultarse a la Procuraduría General de la República (artículo 78).

En los asuntos de su competencia, el Consejo está facultado para integrar comisiones de trabajo (artículo 79). El Consejo rinde un informe anual a la Corte Suprema de Justicia, sobre su funcionamiento y el de los tribunales de la República y demás órganos, departamentos y oficinas del Poder Judicial. En dicho informe, incluye las necesidades que, a su juicio, existen en materia de

¹²⁴³ Ley Orgánica del Poder Judicial de Costa Rica de 1937 y sus reformas, artículo 67.

personal, de instalaciones y recursos, para el desempeño debido y correcto de la función judicial. Antes de elaborar dicho informe, solicita a los tribunales, los juzgados y los demás órganos, oficinas y departamentos, un informe anual sobre la labor realizada y las necesidades concretas (artículo 80)¹²⁴⁴.

En 24 incisos del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Costa Rica se detallan las exhaustivas y amplias facultades del Consejo Superior del Poder Judicial, en las que los juristas mexicanos Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro identifican una influencia muy fuerte, incluso en cuanto a la denominación del organismo, de su similar establecido en España¹²⁴⁵.

VIII.1.2.4.1. Atribuciones esenciales del Consejo Superior del Poder Judicial

Los investigadores eméritos de la UNAM, padre e hijo, clasifican en tres grandes rubros las facultades del Consejo Superior del Poder Judicial¹²⁴⁶, esquema que por claro y práctico seguiremos en la exposición, aunque también refiramos al contenido del texto de la legislación en consulta. De esta forma, las facultades trascendentes del organismo de referencia serían las siguientes:

- **VIII.1.2.4.1.1. De política judicial.** Ejecutar la política administrativa del Poder Judicial, dentro de los lineamientos establecidos por la Corte Suprema de Justicia (fracción I); dirigir, planificar, organizar y coordinar las actividades administrativas del Poder Judicial y proponer a la Corte, los reglamentos correspondientes (fracción XVII); dictar las normas internas para el mejor desempeño de sus funciones, con excepción de los reglamentos (fracción XXIII), y Regular la distribución de los asuntos judiciales entre los Despachos de igual competencia territorial, para obtener la equiparación del trabajo (fracción XXIV).
- **VIII.1.2.4.1.2. De nombramiento y administración.** Designar funcionarios interinos o suplentes que administran justicia, cuando se compruebe que los Despachos no se encontraren al día (fracción III); Trasladar, provisional o definitivamente, suspender, conceder licencias con goce de sueldo o sin él, remover y rehabilitar, con arreglo a las disposiciones correspondientes, a todos los servidores judiciales, sin perjuicio de las potestades atribuidas al Presidente de la Corte (fracción VI); Aprobar o improbar la designación del personal subalterno que hiciere cada jefe administrativo en su respectivo Despacho, departamento u oficina judicial. Al hacerlo, verificará que el nombramiento se haya ajustado al procedimiento establecido para ello en el Estatuto de Servicio Judicial (fracción VII); Administrar el Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial, de acuerdo con las políticas de inversión de ese Fondo, establecidas por la Corte (fracción

¹²⁴⁴ *Ibidem.*, artículos señalados en el texto.

¹²⁴⁵ Cfr. Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro, *El Consejo de la Judicatura*, op.ict. p. 52.

¹²⁴⁶ *Ibidem.*, pp. 52-53

XIII). Ejercer la potestad disciplinaria respecto de los servidores judiciales, de conformidad con la ley y sin perjuicio de las facultades conferidas a la Corte Plena, al Presidente de la Corte y al Tribunal de la Inspección Judicial (fracción IV); designar interinos para suplir las vacancias, incluso de los funcionarios cuyo nombramiento en propiedad corresponde a la Corte (fracción XV); conceder licencias con goce de sueldo a los servidores judiciales, para realizar estudios o proyectos que interesen al Poder Judicial (fracción XX); conocer en alzada, en los casos establecidos por la ley o por el reglamento, de lo resuelto por el Director o el Subdirector Ejecutivos (fracción XXI); conocer y aprobar el plan de vacaciones del Poder Judicial; con excepción del plan de vacaciones de las Salas de la Corte (fracción XXII).

- **VIII.1.2.4.1.3. Carrera y carácter disciplinario.** Designar, con excepción de los que corresponden a la Corte, a los funcionarios que administran justicia, de conformidad con las normas legales y reglamentarias correspondientes; trasladarlos, provisional o definitivamente, suspenderlos y concederles licencias con goce de sueldo o sin él y removerlos, todo con arreglo de las disposiciones correspondientes, sin perjuicio de las potestades atribuidas al Presidente (fracción II);
- **VIII.1.2.4.1.4.** Nosotros además agregaríamos al análisis de los investigadores mexicanos, las **facultades de orden financiero**. Conocer y aprobar el anteproyecto de Presupuesto del Poder Judicial (fracción XIX); resolver sobre los reclamos de carácter económico que se hagan al Poder Judicial, en cualquier concepto, y ordenar a los servidores judiciales, los reintegros de dineros que procedan conforme a la ley (fracción XIII); resolver sobre las licitaciones y solicitar a la Corte Plena que acuerde las expropiaciones de inmuebles o la afectación de derechos reales que interesen al Poder Judicial. Acordada la expropiación de un inmueble o la afectación de derechos reales, la Corte Plena publicará el acuerdo en La Gaceta y pasará el expediente respectivo al Consejo Superior para que nombre uno o varios peritos, según se requiera, que rindan un avalúo del inmueble o derechos reales afectados. El avalúo no tomará en cuenta la eventual plusvalía originada en la construcción de la obra que motiva la expropiación o afectación de derechos. Rendido el avalúo, se pondrá en conocimiento de los interesados, mediante notificación personal o en la casa de habitación, a fin de que manifiesten, dentro de los quince días hábiles siguientes, si están de acuerdo en traspasar el inmueble o derecho real en cuestión, por el precio señalado en el avalúo acogido por el Consejo; caso en el cual formalizarán el traspaso ante la Notaría del Estado, dentro de los tres meses siguientes (fracción XIV), si por cualquier razón no convinieren en el traspaso, el Consejo remitirá el expediente administrativo, dentro de los diez días hábiles siguientes, al Juzgado de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda que, por turno corresponda, para que inicie las diligencias judiciales de avalúo por expropiación, conforme el procedimiento contemplado en la Ley de expropiaciones y afectación de derechos reales del Poder Judicial; invertir, en el mantenimiento y construcción de locales y en otros rubros que lo ameritan, los excedentes que pudieran producirse de acuerdo con lo que disponga la Corte Plena

(fracción XV); reconocer a los servidores judiciales, el tiempo laborado en el sector público y ordenar el reintegro que corresponde al Fondo (fracción XVI), y resolver sobre la devolución de cuotas del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial a otros regímenes de seguridad social (fracción XVII).

- **VIII.1.2.4.1.5. *Facultades complementarias del Consejo Superior del Poder Judicial.*** Así le hemos denominado a las facultades que derivan del contenido de los artículos 82 y 83 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y que son: a) abrir cuentas a nombre del Poder Judicial en los bancos del Estado, con el propósito de depositar esos fondos y ordenar pagos contra ello; b) cuando las necesidades del servicio lo requieran, el Consejo podrá crear subpartidas y realizar traspasos entre gastos que le estén autorizados en las leyes de presupuesto, sin que exceda el monto total de los recursos asignados más el superávit acumulado. No obstante, no se podrán modificar los recursos destinados a cubrir sueldos o servicios personales, salvo que se trate de sumas acumuladas o no gastadas, y c) sin perjuicio del derecho de avocamiento de la Corte Suprema de Justicia, cuando el Consejo resuelva aspectos de carácter administrativo, su pronunciamiento agota la vía administrativa y sólo tendrá recurso de reconsideración, que deberá ser interpuesto por el interesado dentro del plazo de tres días, a partir del día siguiente al de su notificación. En este último caso, el Consejo podrá disponer la suspensión del acto que pueda causar daño o perjuicio de imposible o difícil reparación¹²⁴⁷.

La circunstancia de que el Consejo Superior del Poder Judicial no se haya creado mediante disposición constitucional, no ha impedido el desarrollo, consolidación y expansión del organismo, toda vez que, desde su creación, la propia ley le asignó órganos que han redundado en una estructura administrativa muy sólida. En efecto, se establece en el capítulo III, artículo 84 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los siguientes órganos dependientes:

- El Tribunal de la Inspección Judicial;
- La Dirección Ejecutiva;
- La Auditoría;
- La Escuela Judicial;
- El Departamento de Planificación;
- El Centro Electrónico de Información Jurisprudencial;
- El Departamento de Personal;
- Asimismo, dependerán del Consejo, pero únicamente en lo administrativo y no en lo técnico profesional, el Ministerio Público, el Organismo de Investigación Judicial y la Defensa Pública”. (Así reformado por Ley N° 7728 del 15 de diciembre de 1997), y
- Cualquiera otra dependencia establecida por ley, reglamento o acuerdo de la Corte¹²⁴⁸.

¹²⁴⁷ Ley Orgánica del Poder Judicial de Costa Rica de 1937 y sus reformas, artículo 81, fracciones o apartados indicados en el texto.

¹²⁴⁸ Ley Orgánica del Poder Judicial de Costa Rica de 1937 y sus reformas, artículo 84.

Como puede advertirse la estructura del Consejo en Costa Rica se nota más sólida que la de organismos similares de otros países, a pesar de no ser un órgano constitucional, dependiendo de ese organismo no sólo el Tribunal de la Inspección Judicial, sino incluso, desde 1997, el Ministerio Público, el Organismo de Investigación Judicial y la Defensoría Pública.

Los juristas mexicanos Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro, aclaran que las funciones relativas a la selección y propuesta de nombramiento de alcaldes y jueces de primera instancia, esto es, el ingreso y ascenso en la carrera judicial, se ha confiado a un segundo órgano denominado Consejo de la Judicatura, como establece el capítulo XIII del Estatuto de Servicio Judicial de 1973, según reformas publicadas el 14 de mayo de 1993.

Costa Rica cuenta con un Consejo General del Poder Judicial consolidado plenamente, con facultades que superan a las de organismos similares de otros países, como las funciones administrativas que tiene sobre el Ministerio Público y la jerarquía que conserva sobre órganos auxiliares trascendentes como la Dirección de Planeación, la Dirección Ejecutiva y la Auditoría, entre otros no menos importantes y que tienen asignadas sus atribuciones por ley.

VIII.1.2.5. Guatemala

Guatemala adoptó una posición intermedia para atender los problemas relativos al gobierno y administración del Poder Judicial, hasta la fecha no ha dejado llevar por el canto de las sirenas, en sentido de adoptar, con base en la experiencia recorrida por otros países, la posición radical de constituir un órgano autónomo de los poderes tradicionales del Estado al que se le encomiende en forma monolítica las funciones de administración y gobierno de la Rama Judicial. Por el contrario, fiel a su tradición y tal vez atendiendo a su costumbre foral y a la extensión de su aparato judicial, optó por una solución práctica. La Corte Suprema de Justicia conserva, en forma exclusiva, las funciones de gobierno y financieras de la Rama Judicial; pero, comparte las atribuciones administrativas relacionadas con la carrera judicial y la capacitación permanente de los juzgadores, con organismos intermedios que cumplen una función constitucional y legal específica, pero sin la posibilidad de disputarle ningún palmo en materia política al máximo tribunal del país.

A pesar de la estrecha relación académica y cultural que sostienen los juristas mexicanos con los juristas guatemaltecos, era de extrañar la ausencia de estos últimos profesionistas en foros académicos destinados al análisis de los Consejos de la Judicatura o de la Magistratura; pero la explicación ahora la tenemos, toda vez que se trataba normalmente, en esos espacios académicos, al menos los convocados en nuestro país, por el Consejo de la Judicatura Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o la Universidad Nacional Autónoma de México, de analizar las experiencias de incorporación de los organismos autónomos de referencia o las experiencias de consolidación de los mismos. Esto sin duda dejó un vacío en la literatura jurídica mexicana y extranjera, respecto de los temas de administración y gobierno del poder judicial en Guatemala, a

grado tal que el propio Doctor Fix Zamudio, siendo el más acucioso investigador de derecho comparado sobre la materia, omite el estudio del modelo guatemalteco. Por esa razón, en el presente apartado tratare de realizar un estudio dogmático y descriptivo, resumiendo los puntos más relevantes de la legislación vigente en Guatemala, con relación a la materia que nos ocupa.

VIII.1.2.5.1. Marco constitucional de las funciones de gobierno y administración del Organismo Judicial: el ámbito del monopolio de la Corte Suprema de Justicia

El capítulo IV de la Constitución Política de la República de Guatemala, contiene las normas que fincan las bases para la organización y funcionamiento del Organismo Judicial. El artículo 203 del texto fundamental, establece la independencia y la potestad de juzgar, en los términos siguientes:

Artículo 203. Independencia del Organismo Judicial y potestad de juzgar. La justicia se imparte de conformidad con la Constitución y las leyes de la República. Corresponde a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. Los otros organismos del Estado deberán prestar a los tribunales el auxilio que requieran para el cumplimiento de sus resoluciones. Los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y únicamente están sujetos a la Constitución de la República y a las leyes. A quienes atentaren contra la independencia del Organismo Judicial, además de imponérseles las penas fijadas por el Código Penal, se les inhabilitará para ejercer cualquier cargo público. La función jurisdiccional se ejerce, con exclusividad absoluta, por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que la ley establezca. Ninguna otra autoridad podrá intervenir en la administración de justicia.

Del precepto debe destacarse para el propósito de nuestro estudio los dos últimos párrafos que disponen la exclusividad absoluta de la Corte Suprema de Justicia y de los demás tribunales que la ley establezca para ejercer la función jurisdiccional, así como, la prohibición de que cualquier otra autoridad intervenga en la administración de justicia. Aquí se sienta un principio relevante, dado que el constituyente no se ha referido a ningún Consejo de la Judicatura o de la Magistratura, ni tampoco ha dividido las funciones de la administración de justicia, para asignar a otro organismo fuera de la Corte y los Tribunales algunas de las funciones directas o relacionadas con la jurisdicción o con la administración de justicia. Por eso, queda claro que en forma indiscutible sólo los tribunales deben intervenir en la jurisdicción y en la administración de Justicia y si existen otros órganos para desempeñar funciones específicas, siempre será en forma subordinada o coordinada, en una posición más atenuada, con los tribunales y de manera muy especial, respecto de la Corte Suprema de Justicia.

La Constitución consagra en el artículo 205, como garantías judiciales, las siguientes:

- a. La independencia funcional;
- b. La independencia económica;

- c. La no remoción de los magistrados y jueces de primera instancia, salvo los casos establecidos por la ley; y
- d. La selección del personal.

El artículo 206 que establece el previo juicio para los casos de remoción de los jueces y magistrados, atribuye al Congreso de la República competencia para declarar si ha lugar o no a formación de causa contra el Presidente del Organismo Judicial y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y en seguida, viene una competencia de la Corte Suprema que tradicionalmente se ha desplazado a los organismos de la Judicatura o de la Magistratura, en otros países, pero que en Guatemala conserva el máximo tribunal, la cual señala que: “Corresponde a esta última (Corte Suprema de Justicia) la competencia (para declarar si ha lugar o no a la formación de causa, respecto a los otros magistrados y jueces”.

El constituyente también establece el periodo para el que son electos o nombrados los magistrados y jueces, señalando que los magistrados, cualquiera que sea su categoría, y los jueces de primera instancia, durarán en sus funciones cinco años, pudiendo ser reelectos los primeros y nombrados nuevamente los segundos. Durante ese período no podrán ser removidos ni suspendidos, sino en los casos y con las formalidades que disponga la ley (artículo 208).

Los artículos 209 y 210 de la Constitución establecen las bases para la expedición de las leyes de la Carrera Judicial y del Servicio Civil de Carrera del Organismo Judicial y reservan competencia de nombramiento de jueces, secretarios y personal auxiliar, a favor de la Corte Suprema de Justicia. Esos preceptos disponen textualmente lo siguiente:

Artículo 209. Nombramiento de jueces y personal auxiliar. Los jueces, secretarios y personal auxiliar serán nombrados por la Corte Suprema de Justicia.

Se establece la carrera judicial. Los ingresos, promociones y ascenso se harán mediante oposición. Una ley regulará esta materia.

Artículo 210. Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial. Las relaciones laborales de los funcionarios y empleados del Organismo Judicial, se normarán por su Ley de Servicios Civil.

Los jueces y magistrados no podrán ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados, sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la ley.

La importantísima labor financiera del Poder Judicial es atribución de la Corte Suprema de Justicia, pero el constituyente incorpora un principio relacionado con una especie de garantía económica o suficiencia financiera del Poder Judicial, al señalar: “Es atribución de la Corte Suprema de Justicia formular el presupuesto del Ramo; para el efecto, se le asigna una cantidad no menor del dos por ciento del Presupuesto de Ingresos Ordinarios del Estado, que deberá entregarse a la Tesorería del Organismo Judicial cada mes en forma proporcional y anticipada por el órgano correspondiente” (artículo 213, primer párrafo).

Para complementar la labor financiera de la Corte, establece la Constitución que: “Son fondos privativos del Organismo Judicial los derivados de la Administración de Justicia y su

inversión corresponde a la Corte Suprema de Justicia. El Organismo Judicial deberá publicar anualmente su presupuesto programático y deberá informar al Congreso de la República cada cuatro meses acerca de los alcances y de la ejecución analítica del mismo” (artículo 213, segundo párrafo).

Otro de los preceptos que nos dan una idea muy clara de la organización centralizada, en materia de gobierno y de administración de la Rama Judicial, lo es el 214 que establece la integración de la Corte Suprema de Justicia con trece magistrados, incluyendo a su Presidente, y se organizará en las cámaras que la ley determine. Cada cámara tendrá su presidente. Hasta aquí nos parece una disposición estándar, similar a las establecidas en otras constituciones; pero, la segunda parte, resulta muy singular y caracteriza el centralismo jurisdiccional, administrativo y de gobierno, al señalar: “El Presidente del Organismo Judicial lo es también de la Corte Suprema de Justicia y su autoridad, se extiende a los tribunales de toda la República”.

La designación de magistrados, exceptuando el de la Corte Suprema, en los países que cuentan con un Consejo de la Judicatura o de la Magistratura, le atribuyen a ese organismo la facultad de designación, a través de los medios establecidos en sus propias legislaciones, pero es el caso que, en Guatemala, respecto de los magistrados de la Corte de Apelación, de los tribunales colegiados y de otros que se crearen con la misma categoría, serán electos por el Congreso de la República de una nómina que contenga el doble del número a elegir propuesta por una comisión de postulación integrada por un representante de los rectores de las Universidades del país, quien la preside, los decanos de las facultades de Derecho o Ciencias Jurídicas y Sociales de cada Universidad del país, un número equivalente de miembros electos por la Asamblea General del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y por igual número de representantes electos por los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

El procedimiento de elección se sujeta a las siguientes reglas establecidas, en el propio texto constitucional: a) la elección de candidatos requiere el voto de por lo menos las dos terceras partes de los miembros de la Comisión, y b) en las votaciones tanto para integrar la Comisión de Postulación como para la integración de la nómina de candidatos, no se aceptará ninguna representación.

Otra facultad de gobierno que se otorga a la Corte es la relativa a fijar la sede y jurisdicción de las salas de la Corte de Apelación (artículo 218)

Haciendo una primera evaluación de las facultades atribuidas a la Corte Suprema de Justicia en la Constitución, se advierte claramente, la centralización de funciones administrativas, de gobierno y administración, por parte de ese máximo tribunal del país.

VIII.1.2.5.2. Marco legal de las funciones de gobierno y administración del Órgano Judicial: la creación de organismos auxiliares de la Corte Suprema en esas labores

Con la finalidad de reglamentar el contenido de los artículos 209 y 210 de la Constitución Política de la República de Guatemala, los días 29 de noviembre y 21 de diciembre de 1999, se expiden los Decretos 41-99 y 48-99 que contienen, respectivamente, la Ley de la Carrera Judicial y la Ley del Servicio Civil de Carrera del Órgano Judicial. Por la relación que guarda con la materia del presente trabajo, nos referiremos exclusivamente a la primera de las leyes citadas, pues la segunda regula las relaciones de trabajo, permanencia, promoción y ascenso de los trabajadores auxiliares y administrativos del Órgano Judicial.

La Ley de la Carrera Judicial tiene como objeto y fines establecer los principios, normas y procedimientos, así como crear los órganos necesarios para la administración y operación de la Carrera Judicial (artículo 1). La “Carrera Judicial” podría definirse como el sistema que regula el ingreso, permanencia, promoción, ascenso, capacitación, disciplina y otras actividades de los jueces y magistrados, cualquiera que sea su categoría o grado, con el fin de garantizar su dignidad, independencia y excelencia profesional en el ejercicio de su función jurisdiccional.

El ordenamiento legal de referencia establece un periodo de servicio y garantía de estabilidad para los jueces y magistrados, quienes ejercen sus funciones de forma permanente e inamovible, hasta que cesen en las mismas con arreglo a lo que dispone la Constitución Política de la República y la propia Ley de la Carrera Judicial (artículo 3). Los jueces de primera instancia y los magistrados, cualquiera que sea su categoría o grado, duran en sus funciones cinco años, y pueden ser nuevamente nombrados o reelectos, según corresponda. A partir de esa segunda nominación o reelección es cuando adquieren la inamovilidad.

Los jueces y magistrados, cualquiera que sea su categoría o grado, sólo pueden ser removidos o suspendidos en el ejercicio de sus funciones en los casos y mediante el procedimiento que determina la presente ley. Los jueces y magistrados están obligados a procurar un rendimiento satisfactorio en el ejercicio de sus funciones, de manera que contribuyan a una pronta y eficaz administración de justicia.

Con la finalidad de organizar y administrar la “Carrera Judicial”, así como la disciplina de los funcionarios judiciales, el título II de la Ley de la Carrera Judicial, constituye y regula la función de cuatro órganos a los cuales en ese apartado se les organiza y atribuye funciones particulares muy específicas con las materias de referencia. Así, el artículo 4 que forma parte del título II, establece que los órganos responsables de la Carrera Judicial son: a) el Consejo de la Carrera Judicial; b) la Junta de Disciplina Judicial, c) las comisiones de postulación, y d) la Unidad de Capacitación Institucional.

Estos son los órganos en los que se auxilia la Corte Suprema de Justicia para realizar la importantísima labor de gobierno y administración del Órgano Judicial que le encomienda a ese máximo tribunal del país, la Constitución y la legislación. De los cuatro organismos auxiliares, en el que se apoya de manera natural la Corte Suprema para el cumplimiento de sus labores cotidianas

de administración y representación de la Rama Judicial, es el Consejo de la Carrera Judicial. Incluso a éste organismo se le incorpora a participar en reuniones aisladas o permanentes en las que concurren los Consejos de la Judicatura o de la Magistratura de otros países. Por ello, sin desmerecer las importantísimas funciones que desempeñan la Junta de Disciplina Judicial, las comisiones de postulación y la Unidad de Capacitación Institucional, nos referiremos en el presente trabajo sólo en las características organizativas y funciones del Consejo de la Carrera Judicial, para aclarar su naturaleza y destacar su participación real en la toma de decisión de los temas relativos a la Carrera Judicial y la posible interferencia en los mismos, por parte de otros órganos del poder público.

El propio Consejo de la Carrera Judicial se autodefine como el órgano de administración de la Carrera Judicial, que en forma independiente, objetiva, efectiva, imparcial y técnica, garantiza el cumplimiento de la Ley de la Carrera Judicial, a fin de propiciar estabilidad, e independencia a Jueces y Magistrados, con el fin último de mejorar la administración de justicia en Guatemala.

El citado organismo se ha propuesto como objetivo central, con una visión de mediano plazo, para el año 2014, convertirse en un órgano consolidado, imparcial, reconocido por su aporte en el mejoramiento de la calidad de los Jueces y Magistrados del Organismo Judicial y con ello de la administración de justicia mediante la implementación de procesos técnicos, transparentes, imparciales, objetivos e independientes. De esa forma, contribuir a la consolidación del estado democrático de derecho en Guatemala y constituir un modelo en el ámbito nacional e internacional.

El artículo 5 de la Ley señala que la Carrera Judicial se administra por un Consejo que e integra con cinco miembros, así:

- a) El Presidente del Organismo Judicial, quien podrá ser sustituido por un magistrado de la Corte Suprema de Justicia designado por ésta, con carácter de suplente;
 - b) El titular de la Unidad de Recursos Humanos del Organismo Judicial o quien lo sustituya con carácter de suplente;
 - c) El titular de la Unidad de Capacitación Institucional del Organismo Judicial, o quien lo sustituya con carácter de suplente;
 - d) Un representante y un suplente, electos por la Asamblea de Jueces;
 - e) Un representante y un suplente, electos por la Asamblea de Magistrados.
- El juez y magistrado electos para el Consejo durarán en sus cargos un año pudiendo ser reelectos por un período igual.

El artículo 6 de la Ley establece como funciones y atribuciones del Consejo de la Carrera Judicial, los de:

- a) Dar aviso al Congreso de la República, con al menos seis meses de anticipación, del vencimiento del período constitucional de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte de

Apelaciones y otros tribunales de igual categoría, a fin de que convoque a las comisiones de postulación respectivas;

b) Dar aviso al Congreso de la República respecto a las vacantes definitivas que se produzcan en la Corte Suprema de Justicia, en la Corte de Apelaciones y demás tribunales de igual categoría o grado;

c) Efectuar la convocatoria a que se refiere el artículo 16 de esta ley relacionada con los concursos de oposición para el ingreso a la Carrera Judicial de jueces y magistrados, cualquiera que sea su categoría;

d) Nombrar y remover al titular de la Unidad de Capacitación Institucional, sin la presencia del titular de dicha unidad o su suplente;

e) Evaluar el desempeño de jueces y magistrados, de conformidad con un sistema idóneo que se establezca para el efecto;

f) Definir las políticas de la Unidad de Capacitación Institucional, de acuerdo con los fines y propósitos de esta ley y aprobar su programa de trabajo;

g) Las demás que determine esta ley y su reglamento.

Otras funciones encomendadas al Consejo de la Carrera Judicial que derivan del propio texto de la ley o de disposiciones reglamentarias y administrativa, son las siguientes:

1. Efectuar durante el año diversas convocatorias internas, para someter por oposición las plazas vacantes generadas en el sistema, en las cuales se toma en cuenta los méritos del juez en aspectos como: historial de servicio, capacitación institucional, disciplina y formación y progresión académica;
2. Brindar apoyo logístico a las Comisiones de Postulación, para la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Corte de Apelaciones y Tribunales de igual categoría, así como elaborar el anteproyecto del Reglamento de Funcionamiento de las citadas comisiones aprobado por la Corte Suprema de Justicia;
3. Definir las políticas de la Unidad de Capacitación Institucional;
4. Conocer en Apelación de las resoluciones proferidas por la Junta de Disciplina Judicial;
5. Evaluar el desempeño y comportamiento profesional de Jueces de Instancia y Paz;
6. Definir y dirigir el sistema de ascensos de jueces, movilidad judicial, entre otros;
7. Organizar anualmente las Asambleas Regionales y Nacionales de Jueces y Magistrados, para la elección de Representantes ante el Consejo de la Carrera Judicial; y
8. Realizar el sorteo público para la designación de los integrantes de las Juntas de Disciplina Judicial.

Como puede advertirse las funciones auxiliares de administración y gobierno del Órgano Judicial recaen en el Consejo de la Carrera Judicial, toda vez que además de las funciones que le otorga el legislador para organizar y administrar propiamente la Carrera Judicial, se le han añadido otras atribuciones no menos importantes que le dan una posición de superioridad con respecto a los otros órganos auxiliares. En efecto, la Unidad de Capacitación Institucional depende del referido Consejo, en la medida en que éste designa al titular de esa Unidad y define sus políticas; pero además, por lo que respecta a la Junta de Disciplina Judicial, cabe destacar que tiene una

jerarquía jurídica, toda vez que el Consejo resuelve las apelaciones interpuestas contra las decisiones de dicha Junta; además, presta apoyo logístico, podríamos señalar en términos más precisos que tiene una labor de coordinación a las Comisiones de Postulación. Por esto es válido señalar sin temor a equivocarnos que el Consejo de la Carrera Judicial ha venido asumiendo en forma paulatina las atribuciones que en otros países se han asignado a los Consejos de la Judicatura o de la Magistratura, pero con cierta similitud al modelo de Costa Rica, en la medida en que conserva su naturaleza de un órgano auxiliar del máximo tribunal del país (Corte Suprema de Justicia) que constitucionalmente tiene monopolizadas las funciones de gobierno y administración del Órgano Judicial.

Para desempeñar sus funciones el Consejo de la Carrera Judicial tiene una estructura cada vez más amplia y sólida, destacándose las siguientes unidades administrativas:

- a) Secretaría Ejecutiva: órgano técnico encargado de concretar las políticas establecidas por el Consejo de la Carrera Judicial, está dirigida por un Secretario Ejecutivo que asiste al desarrollo de las sesiones ordinarias y extraordinarias. Las unidades que a continuación describiremos están subordinadas a la Secretaría Ejecutiva, de donde se advierte una estructura jerárquica muy marcada.
- b) Coordinación de agenda y apoyo logístico al Secretario Ejecutivo: apoya en la recopilación, elaboración y distribución entre los Sres. Consejeros de la agenda a tratar en las sesiones ordinarias y extraordinarias, así como en la elaboración y procesamiento de las actas de dichas sesiones. Se coordina la realización de actividades propias del Consejo tales como asambleas regionales y nacionales de jueces, así como los sorteos públicos que la ley manda para integrar la Junta de Disciplina Judicial.
- c) Unidad de apelaciones: tramita los recursos de apelación presentados en contra de las resoluciones de la Junta de Disciplina Judicial; además toma las actitudes procesales pertinentes dentro de las acciones de amparo entabladas en contra del Consejo de la Carrera Judicial, así como brinda asesoría a las diferentes dependencias que componen el Consejo.
- d) Unidad de evaluación del desempeño: encargada de diseñar e implementar los sistemas técnicos de evaluación del desempeño y comportamiento profesional de Jueces y Magistrados, así como informar a las instancias superiores del resultado de tal evaluación para los efectos que la Ley establece.
- e) Unidad de ingreso y movilidad Judicial: encargada de coordinar los procesos de selección de aspirantes a ingresar a la carrera judicial; así como de los procesos de ascensos de funcionarios judiciales en servicio. Dirige también los concursos internos por oposición para la provisión de plazas vacantes y plazas nuevas, así como tramita las solicitudes de traslado por razones del servicio presentadas por la Corte Suprema de Justicia, y por Jueces y Magistrados fuera del sistema de oposición.
- f) Archivo de Expedientes de Funcionarios Judiciales: sección encargada de la custodia, conservación y manejo de los expedientes de los Jueces y Magistrados en servicio, así como alimentación de la base de recursos humanos en lo que corresponda.

VIII.1.2.6. Venezuela

Como antecedentes del Consejo de la Judicatura de la República de Venezuela podría mencionarse a “La Junta Judicial” prevista en el Estatuto Orgánico del Poder Judicial de 1951, así como el “Consejo Judicial” incorporado a ese Estatuto, mediante reforma de 30 de junio de 1956. En ambos casos –Consejo y Junta- estaban integrados por cinco miembros y tenían solo la potestad de imponer sanciones a los jueces, potestad que compartía, dependiendo de la categoría de juez, con las Cortes Superiores de los Estados¹²⁴⁹.

La Constitución de 1961, en su artículo 217, establece la creación del Consejo de la Judicatura con el objeto de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales y garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial. Según esa misma disposición, al referido organismo se dará adecuada representación a las otras ramas del poder público¹²⁵⁰.

VIII.1.2.6.1. Incorporación y evolución normativa del Consejo de la Judicatura Venezolano

El 16 de septiembre de 1969, teniendo como base el contenido del artículo 217 de la Constitución, se emite la Ley que crea el Consejo, con facultades más amplias y características de los Consejos de la Judicatura o Magistratura que se han venido analizando; en esa Ley se reconocen facultades al Consejo para designar a los jueces (con excepción de los tribunales de la jurisdicción militar y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia), así como de inspección y vigilancia de los tribunales y la facultad para conocer de las faltas en que incurran los jueces, sin compartir ya esa atribución con las cortes superiores de los estados.

Con fecha 7 de octubre de 1988 se promulgó la Ley Orgánica del Consejo de Judicatura, en la que se precisan las funciones del Consejo en forma muy similar a los modelos más avanzados de la materia que en esa época eran el francés y el italiano. Se establece el Consejo de la Judicatura como parte de la administración estatal con autonomía funcional, de modo que no depende de ninguna rama del poder público y se le asigna la facultad de emitir normas reglamentarias para el mejor ejercicio de sus funciones. De este modo representa una fórmula de gobierno judicial independiente del resto de las ramas del poder público y, por ello, según el Jesús Caballero Ortiz, “se aseguró en gran medida la independencia del Poder Judicial del resto de los poderes”¹²⁵¹.

¹²⁴⁹ Cfr. Jesús Caballero Ortiz, *El Consejo de la Judicatura de la República de Venezuela*, en Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura, op.cit., p.155.

¹²⁵⁰ Véase Constitución Política de la República de Venezuela de 1961.

¹²⁵¹ Véase Jesús Caballero Ortiz, *el Consejo de la Judicatura de la República de Venezuela*, op.cit., p. 156

El artículo 4 de la Ley Orgánica del Consejo establecía que para ser designado Consejero se requería ser venezolano, de honorabilidad y competencia reconocidas, abogado, con ejercicio de esta profesión, de la judicatura o de la cátedra universitaria en materia jurídica, por más de quince años; no haber sido condenado mediante sentencia firme por delitos cometidos en el desempeño de funciones públicas o con ocasión de éstas, ni suspendido del ejercicio profesional por el Tribunal Disciplinario del Colegio de Abogados, ni del profesoral por parte de las autoridades universitarias correspondientes y, en el caso de quienes han sido jueces, no haber sido objeto de sanciones de suspensión o destitución.

El precepto citado estableció también el procedimiento y forma en que eran designados los Consejeros. En primer lugar establecía la condición de que su designación reflejara, en lo posible, la diversidad de los campos de actividad a que se refería el propio artículo 4. Además, el artículo 5 reguló la designación y duración del mandato de los Consejeros, bajo las bases que a continuación se transcriben:

Los Consejeros serán designados en representación de cada una de las ramas del Poder Público en la forma siguiente: cuatro principales y sus correspondientes suplentes por la Corte Suprema de Justicia, en Corte Plena, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros; dos principales y sus correspondientes suplentes por el Congreso, en sesión conjunta de las Cámaras del Senado y de Diputados, por el voto de las dos terceras partes de los presentes; y dos principales y sus correspondientes suplentes por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros. Los suplentes suplirán las faltas absolutas y temporales de los principales.

La Corte Suprema de Justicia designará un Consejero para integrar la Sala Administrativa y tres Consejeros para integrar la Sala Disciplinaria, y el Presidente de la República designará también un Consejero tanto en la Sala Administrativa como en la Sala Disciplinaria.

Los Consejeros y sus suplentes durarán cinco años en sus funciones y podrán ser ratificados hasta por una vez más. Las designaciones deberán efectuarse dentro de los primeros noventa días del período constitucional¹²⁵².

Las atribuciones que tuvo el Consejo en términos de la Ley de 1988 fueron muy completas, y el profesor Caballero Ortiz las clasificó, en las siguientes clases:

- a) *En materia de gobierno y administración* corresponde al Consejo de la Judicatura fijar la política judicial de la República, ejercer el gobierno del Poder Judicial, dictar las normas reglamentarias para el desempeño de sus funciones, elaborar su proyecto de presupuesto y el del Poder Judicial, dictar el Reglamento en lo que se refiere a la administración y crear comisiones especiales;
- b) *Organizativas*: en esa materia correspondía al extinto Consejo de la Judicatura crear, modificar y suprimir circunscripciones judiciales, tribunales ordinarios y especiales, suprimir los existentes, especializar su competencia, convertir los unipersonales en colegiados y viceversa; además, establecer y modificar la competencia de los tribunales por el territorio y por la cuantía; crear jueces especiales de sustanciación, jueces itinerantes, jueces relatores y jueces ejecutores de las

¹²⁵² Véase Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, de 7 de octubre de 1988, artículo 5.

medidas ejecutivas o cautelares previstas en el Código de Procedimiento Civil, fijar y cambiar las sedes de los tribunales;

- c) *En materia de personal* le corresponde designar a los jueces, suplentes y cojueces; llevar un archivo de antecedentes personales y profesionales de todos los funcionarios judiciales de la República; establecer la política de seguridad social en beneficio de todos los funcionarios del Poder Judicial; establecer la política de personal en cuanto se refiere a los auxiliares de justicia; remover a los defensores públicos de presos e inspectores de tribunales y decidir acerca de las destituciones de los jueces;
- d) *Disciplinarias*: correspondía en esa materia al Consejo iniciar y decidir los procesos disciplinarios contra los jueces de la República; vigilar la eficiencia, rendimiento y conducta de los jueces y adoptar las sanciones que fueren procedentes: amonestación, suspensión o destitución. Los actos dictados en esa materia estaban sujetos a control jurisdiccional y contencioso administrativo que ejerce la Corte Suprema de Justicia¹²⁵³.

De esta forma el Consejo de la Judicatura de Venezuela fue un organismo constitucional autónomo al que se le asignó prácticamente la totalidad de las funciones del Estado relacionadas con el Poder Judicial: organización, administración, recursos humanos, ejercicio de la potestad disciplinaria sobre los jueces, elaboración y ejercicio de presupuesto, facultades de nombramiento y asignación de jueces y magistrados, capacitación, carrera judicial, servicio civil de carrera, etc.

Las abultadas facultades del Consejo de la Judicatura y la falta de oficio político de sus integrantes activó una fricción permanente con la Corte Suprema de Justicia, llegando a extremos insostenibles, circunstancia que inspiró una nueva reforma al sistema judicial, para eliminar el proyecto reformador seguido por Venezuela a partir de 1988, derogando todas las disposiciones constitucionales y legales que daban sustento a la existencia del Consejo de la Judicatura, y con ello, desaparecer el citado organismo, y ceder las numerosas atribuciones de las que se le dotó, al Tribunal Supremo de Justicia.

VIII.1.2.6.2. La desaparición del Consejo de la Judicatura y la asunción de las funciones de gobierno y administración del Poder Judicial por parte del Tribunal Supremo de Justicia

Así, con la finalidad de dejar atrás la situación conflictiva que generaba la existencia de dos instituciones que pretendían ejercer el liderazgo del Poder Judicial, esto es, la Corte Suprema de Justicia por una parte y el Consejo de la Judicatura por la otra, se consagró la existencia de una única institución dirigente del Poder Judicial: el Tribunal Supremo de Justicia.

Con ese mismo propósito, se reconoció en el texto constitucional la existencia de un sistema conformado por todas las instituciones, organizaciones y personas que intervienen en la función de administración de justicia, regida constitucionalmente por un conjunto de principios y valores,

¹²⁵³ Véase Jesús Caballero Ortiz, *el Consejo de la Judicatura de la República de Venezuela*, op.cit., pp. 157-158.

tales como la autonomía, la gratuidad, la imparcialidad e independencia de sus funcionarios, el debido proceso, el reconocimiento de formas alternas de resolución de conflictos, la participación ciudadana en la administración de justicia, la existencia de jurisdicciones especiales, así como el rol de auxiliar que tiene el abogado en este sistema.

En este mismo capítulo de la Constitución, referente al Sistema de Justicia se establecen las reglas de funcionamiento del Tribunal Supremo de Justicia, lo cual incluye lo relativo a su actividad judicial, a través de la conformación de sus salas, de los requisitos para ser magistrado y de los procedimientos de elección y de remoción de los magistrados, estableciéndose asimismo, lo relativo a sus atribuciones como institución de gobierno judicial, que ejerce a través de la denominada Dirección Ejecutiva de la Magistratura.

Igualmente se establece en el texto constitucional, la creación de la Jurisdicción Disciplinaria Judicial, la cual deberá quedar regulada a través del Código de Ética del Juez Venezolano, en la que se establecerá el correspondiente procedimiento, así como los órganos y sus formas de elección, en relación al último de los cuales se ratifica el principio de participación ciudadana.

La Constitución Venezolana vigente de 1999, en su título V, capítulo III, sección tercera, regula las funciones de gobierno y de la administración del Poder Judicial, y en el artículo 267 ubicado en el apartado constitucional referido, señala las facultades asignadas al Tribunal Supremo de Justicia, entre las que destacan: la dirección, el gobierno y la administración del Poder Judicial, la inspección y vigilancia de los tribunales de la República y de las Defensorías Públicas. Igualmente, se le asigna al Tribunal Supremo de Justicia, la elaboración y ejecución de su propio presupuesto y del presupuesto del Poder Judicial¹²⁵⁴.

El mismo artículo 267 constitucional establece que la jurisdicción disciplinaria judicial estará a cargo de los tribunales disciplinarios que determine la ley. Especificando que el régimen disciplinario de los magistrados o magistradas y jueces o juezas estará fundamentado en el Código de Ética del Juez Venezolano o Jueza Venezolana, que dictará la Asamblea Nacional. El procedimiento disciplinario será público, oral y breve, conforme al debido proceso, en los términos y condiciones que establezca la ley. Para el ejercicio de estas atribuciones, el Tribunal Supremo en pleno creará una Dirección Ejecutiva de la Magistratura, con sus oficinas regionales¹²⁵⁵.

Asimismo, la constitución venezolana en su artículo 270 otorga una de las facultades más importantes de gobierno del Poder Judicial, en un órgano externo al gobierno, para seleccionar a

¹²⁵⁴ Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453, el viernes 24 de marzo de 2000, artículo 267, primera párrafo.

¹²⁵⁵ Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453, el viernes 24 de marzo de 2000, artículo 267, párrafos segundo, tercero y cuarto.

candidatos a magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y participa de manera central en el proceso de elección de jueces. En efecto, el numeral citado dispone textualmente:

Artículo 270. El Comité de Postulaciones Judiciales es un órgano asesor del Poder Ciudadano para la selección de los candidatos o candidatas a magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia. Igualmente, asesorará a los colegios electorales judiciales para la elección de los jueces o juezas de la jurisdicción disciplinaria. El Comité de Postulaciones Judiciales estará integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad de conformidad con lo que establezca la ley.

TÍTULO IV
EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN DEL PODER JUDICIAL EN MÉXICO Y NATURALEZA
DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

CAPÍTULO NOVENO
DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN DEL PODER JUDICIAL FEDERAL EN MÉXICO

En el presente apartado analizaremos el gobierno y administración del Poder Judicial adoptado en México; sin embargo, solo para encuadrar el inicio de nuestra exposición repasaremos los distintos modelos que se han desarrollado para atender esas importantes funciones y a partir de ahí identificar el sistema del que se parte para desarrollar los principios constitucionales y legales vigentes en la materia.

Hecha la aclaración anterior, entraremos en materia de esta introducción, señalando que: “atendiendo al órgano que ejerce las funciones de gobierno y administración en los sistemas judiciales, el Doctor Héctor Fix Fierro, distingue tres modelos de administración de la Justicia, a los cuales denomina: a) ejecutivo; b) judicial, y c) mixto”¹²⁵⁶. Esta clasificación corresponde a la que realiza Pablo Lucas Murillo de la Cueva, quien también señala la existencia de tres modelos de gobierno del Poder Judicial que conceptualmente corresponden a los señalados por el Doctor Fix Fierro, pero variando solo en las denominaciones, pues para el jurista español, dichos modelos son: a) externo; b) interno, e institucional, mismos que fueron motivo de análisis en el título III, capítulo primero del presente trabajo¹²⁵⁷.

De manera muy sintética, para evitar repeticiones innecesarias, nos referiremos al contenido de cada uno de los modelos que señala el citado autor mexicano: a) El *modelo ejecutivo*, representa el sistema de administración judicial propio del Estado legislativo de derecho, en el que se otorgan facultades de gestión del estatuto judicial a un órgano público externo al Poder Judicial y dependiente del Poder Ejecutivo que en la experiencia comparada se conoce como ministerio, departamento o secretaria de justicia, el cual tiene por objeto principal asegurar la independencia judicial interna, a través de la separación material de funciones de administración, a cargo del ejecutivo y las funciones jurisdiccionales, a cargo del judicial; b) El *modelo judicial* constituye el

¹²⁵⁶ Héctor Fix Fierro, *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 14 y ss.

¹²⁵⁷ Pablo Lucas Murillo de la Cueva, *Modelos de Gobierno del Poder Judicial*, op.cit., pp. 190-196.

paradigma afín al Estado administrativo de derecho, en el que se encomienda la administración del estatuto de los jueces al tribunal de última instancia de un sistema jurídico, quien a su vez ejerce las funciones administrativas no jurisdiccionales de los órganos de justicia, a través de un órgano dependiente del Poder Judicial, que tiene como finalidad esencial proteger la independencia judicial externa, mediante la división formal de las funciones públicas, excluyendo al Poder Ejecutivo de la función de administración de justicia y reservando al Poder Judicial el ejercicio de la misma, y c) El *modelo mixto* que simboliza el modelo propio del Estado constitucional de derecho, en el cual se otorga la administración del Poder Judicial de manera compartida tanto a un órgano del ejecutivo, ministerio de justicia, y a un órgano constitucional con autonomía técnica de gestión que se ubica dentro de la estructura del Poder Judicial, que se denomina consejo de la judicatura o de la magistratura, de carácter colegiado y naturaleza eminentemente administrativa, el cual se instituye con el objeto de garantizar las garantías judiciales de los juzgadores y justiciables¹²⁵⁸.

Agregaríamos nosotros que es más acertada la denominación que hace Héctor Fix Fierro para el tercer modelo al que denomina *mixto*, en lugar de llamarlo institucional, como sugiere Luca de la Cueva, por las siguientes dos razones: 1. La primera se refiere a que el modelo institucional implica una situación de autonomía plena del órgano de gobierno y administración, respecto de cualquier poder del Estado, incluyendo a los órganos del propio poder judicial, situación que no cumple el Consejo de la Judicatura mexicano, y 2. Es más propio denominar *mixto* a un sistema, como el mexicano, donde los diversos órganos de gobierno tiene facultades compartidas en temas judiciales, pero en el cual, además, subsiste un régimen de administración y gobierno de la rama judicial especial para la Suprema Corte, del que se excluye por completo al Consejo de la Judicatura, organismo al que se le reserva así un ámbito de competencia reducido, respecto de los órganos judiciales sujetos a su jurisdicción.

El maestro Israel Rivas Acuña sostiene que México ha experimentado en la evolución de su sistema de gobierno y administración judicial, los tres modelos de gobierno y administración de justicia a los que se refiere el investigador mexicano Héctor Fix Fierro, en distintas fases de su devenir histórico. Primero, durante la etapa de surgimiento de la nación mexicana y del Poder Judicial, que va de 1821 a 1917 se desarrolla el *modelo ejecutivo*, encomendándose en esa época las funciones aludidas a la Secretaria de Justicia. Luego, de 1917 y hasta 1994 se implantó el *modelo judicial*, al conferirse a la Suprema Corte la Administración del Poder Judicial federal, en la última etapa de 1988 a 1994, con el auxilio de la Comisión de Administración. El máximo tribunal del país, ejerce las funciones de gobierno y administración, que conserva de manera inalterable desde 1917, respecto del ámbito competencial de la propia Suprema Corte, con independencia de otras importantes funciones de gobierno y administración que ha recuperado, para ejercerlas en el ámbito de los demás órganos integrantes del Poder Judicial, aún después de creado el Consejo de la Judicatura Federal, tales como la elección de los Consejeros de la Judicatura provenientes de la

¹²⁵⁸ Héctor Fix Fierro, *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, op.cit., 14-16.

rama judicial y la revisión de las decisiones jurídicas más trascendentes del Consejo. Finalmente, el *modelo mixto*, adoptado a finales de 1994, con la constitución del Consejo de la Judicatura Federal, como órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, y reservarse a los poderes ejecutivos y legislativo el ejercicio de distintas funciones, como la propuesta y aprobación del nombramiento de los ministros de la Suprema Corte, de algunos consejeros, así como la aprobación del presupuesto de egresos del Poder Judicial¹²⁵⁹.

Nosotros diferimos de la conclusión a la que llega el maestro Israel Rivas Acuña, toda vez que estimamos que no ha existido un desarrollo plano y vertical respecto de los modelos de gobierno y administración del Poder Judicial en México, que permita observar un paso del modelo externo (ejecutivo) al modelo interno (judicial), ni de éste, al modelo institucional (mixto). Por el contrario, la afortunada denominación de "*modelo mixto*" le viene muy bien a nuestro sistema, toda vez que en la actualidad, coexisten en forma simultánea, características de los tres modelos. En efecto, el Ejecutivo y el Legislativo conservan facultades propias de un modelo externo (ejecutivo), la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ejerce dentro del ámbito de su competencia, las funciones administrativas y de gobierno, como si estuviésemos en el modelo *interno (o judicial)*, y finalmente se dan visos de pretender implantar el sistema institucional (o mixto), con la creación del Consejo de la Judicatura, a partir de 1994, todas esas características coexistan en forma sincrónica.

Existiendo modelos distintos valdría la pena determinar cuál de ellos posibilitaría un grado mayor de profesionalismo en la gerencia judicial¹²⁶⁰. En América Latina, la gerencia judicial hace tiempo dejó de ser responsabilidad de los poderes ejecutivos desplazándose la función a los poderes judiciales o bien a los Consejos de la Judicatura. Sin embargo, según Juan Enrique Vargas Viancos¹²⁶¹, en uno u otro caso, el nivel de profesionalización logrado ha sido escaso, y agrega, lo que sigue aún sucediendo en nuestros países es que las decisiones administrativas más relevantes siguen siendo tomadas por jueces, con una débil asistencia técnica y, además, en organismos judiciales que deciden en la misma forma como se adoptan las decisiones judiciales, teniendo un resultado desastroso¹²⁶².

¹²⁵⁹ Cfr. Israel Rivas Acuña, *Los conceptos, teorías y modelos de la administración judicial en el estado constitucional*, en Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, enero-junio de 2007, pp. 129-130.

¹²⁶⁰ La gerencia judicial lo utilizaremos para referirnos a los aspectos relacionados con el gobierno y administración del Poder Judicial.

¹²⁶¹ Juan Enrique Vargas Viancos, *Eficiencia en la Justicia*, En busca de la Justicia. Experiencia de Reforma en América Latina, compilador Luis Pásara, ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México 2004, p. 500.

¹²⁶² Cabe señalar que este supuesto coincide plenamente con el modelo mexicano, toda vez que como sabemos, son los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de 1999, quienes reasumen de manera indirecta la toma de decisiones trascendentes del gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación, y el Consejo de la Judicatura en los hechos se convierte en un organismo auxiliar técnico del H. Pleno de la Suprema Corte en las referidas facultades. Pero además debemos señalar que el mayor

Desde nuestro punto de vista el fracaso anticipado del *modelo institucional* lo determina, en gran medida, el apego de los jueces a continuar ejerciendo la gerencia judicial, copando el mayor número de espacios en la integración de los Consejos de la Judicatura, con lo que se cancela de manera definitiva la posibilidad de que se consolide la función de esos Consejos, por aplicarse técnicas judicialistas, donde deben implementarse medidas apegadas a la técnica administrativa o a las políticas públicas, y de ahí la necesidad de que el perfil de los integrantes de los Consejos de la Judicatura sea determinante o crucial, para que opere el sistema.

Santos Pastor, citado por el maestro Juan Enrique Vargas Viancos¹²⁶³, al hacer un balance del funcionamiento del modelo de administración y gobierno del poder judicial en América Latina, concluye el fracaso del mismo, señalando al respecto:

El modelo de Cortes Supremas que desempeñan funciones jurisdiccionales y de gobierno, o Consejos Superiores del Poder Judicial, es, sin duda, algo de los más extraño, desde el punto de vista de las organizaciones públicas (judiciales incluidas), y difícilmente puede pensarse en algo más desafortunado. Se trata de un órgano encargado de una parte importante de la política judicial y por tanto es irrazonable, por decir poco, que a su cabeza se coloque no un responsable ejecutivo sino siete, diez, doce, veinte o más responsables, sin una relación jerárquica sustancial, o escasa en algunos países. De formación jurídica sus miembros carecen de capacidad para la dirección y gestión, para definir y ejecutar la parte de la política judicial que le corresponde. Los métodos de trabajo y decisión de estos órganos siguen las pautas y ritos (en muchos casos pintorescos) de la labor de sentenciar. Una organización sin apenas responsabilidad política ni incentivos para el mejor funcionamiento de la justicia, donde es fácil que cada uno de sus miembros campe por sus respetos o se disputen pequeñas parcelas de poder. Generalmente se trata de puestos bien retribuidos, y por eso mismo es ineficiente que personas tan caras dediquen buena parte de su tiempo a cuestiones banales. En ocasiones se trata de órganos sin continuidad ni memoria histórica, al renovarse a la vez su totalidad¹²⁶⁴.

Sin desconocer la fuerte dependencia del Poder Judicial respecto del Ejecutivo en materia de presupuesto y de nombramientos de los ministros del máximo tribunal del país, característica a la que hemos denominado dependencia *externa* de la rama judicial y la cual está documentada por estudios constitucionales realizados por la doctrina nacional y extranjera desde la década de

número de Consejeros y sobre todos funcionarios del Consejo como Secretarios Ejecutivos, Coordinadores y Directores Generales, provienen de la rama judicial.

¹²⁶³ Juan Enrique Vargas Viancos, *Eficiencia en la Justicia*, En busca de la Justicia. Experiencia de Reforma en América Latina, compilador Luis Pásara, ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México 2004, p. 501.

¹²⁶⁴ Santos Pastor, *Los nuevos sistemas de organización y gestión de la justicia: ¿mito o realidad?* Ponencia presentada a la Tercera Conferencia sobre Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe. Principales tendencias de la última década, celebrada en Quito Ecuador los días 24 al 26 de julio de 2003, citado por Juan Enrique Vargas Viancos, *Ibidem*, nota supra 6.

los sesentas del siglo pasado¹²⁶⁵, nos referimos en el presente apartado a la dependencia *interna* de la judicatura, es decir, a las facultades que en una estructura jerarquizada asume la Suprema Corte ubicada en el vértice como órgano máximo de representación del Poder Judicial, al que se le encomienda, además de las funciones jurídicas, las de administración y gobierno de la estructura judicial, de manera más destacada, en la época que precede a la instauración del Consejo de la Judicatura.

Por ese motivo, a continuación analizaremos los rasgos del *modelo judicial de administración del poder judicial* que se desarrolló en México, por estar vigente todavía, respecto del gobierno y administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y por haberse reforzado, después de la reforma constitucional de 1999 que otorgó a ese máximo tribunal del país la facultad de designar a la mayoría de los integrantes del Consejo de la Judicatura, reduciendo, a éste, en un auxiliar de la propia Corte. Ahora bien, para analizar el *modelo judicial (o interno)* resulta necesario guiarnos: tanto por los extraordinarios estudios del ministro José Ramón Cossío Díaz relativos a las atribuciones no jurisdiccionales que fue asumiendo la Suprema Corte de Justicia en nuestro país, como por el contenido de la legislación precedente y posterior a 1994, realizando un análisis dogmático sobre ese particular.

IX.1. Las funciones no jurisdiccionales del Poder Judicial

En el presente trabajo, se entenderá, por funciones *jurisdiccionales*¹²⁶⁶ las que ejercen los jueces, de cualquier jerarquía, para decidir los conflictos jurídicos que son sometidos a su competencia, y por exclusión, nos referimos a las funciones *no jurisdiccionales* como aquellas que la ley atribuye a

¹²⁶⁵ Cfr. Miguel Carbonell Sánchez, *Poder Judicial y reforma del Estado en México*, en *Dialogo y Debate de Cultura y Política*, Año 2, número 7, enero-marzo de 1999, p. 34. Ahí el autor señala que ha sido notable la falta de independencia del Poder Judicial respecto del Ejecutivo y añade que esto ha sido reconocido por especialistas nacionales y extranjeros, citando a Buscaglia, quien señala lo siguiente: “Los tribunales en México, a pesar de la relativa estabilidad política durante los últimos cincuenta años, no pueden ser considerados de ninguna manera políticamente independientes (...) la judicatura ha estado tradicionalmente subordinada al Ejecutivo”, *La economía Política de la reforma judicial*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, p. 40, por otra parte, en el importante libro *A las puertas de la ley. El estado de derecho en México*, editado por Héctor Fix Fierro y publicado en México en 1994 por la editorial Cal y Arena, se puede leer que “El Ejecutivo ejerce una influencia impropia y excesiva sobre la administración de justicia y sobre el Poder Judicial en general” (p. 25).

¹²⁶⁶ El ministro José Ramón Cossío Díaz, partiendo de la teoría de Kelsen, señala que las atribuciones jurisdiccionales de la Corte o, mejor, de sus órganos, han de ser vistas como aquellas normas a través de las cuales tales órganos están en posibilidades de preparar o ejecutar el acto coactivo. A partir de aquí cabe señalar dos límites (...): primero, que solo serán calificadas como jurisdiccionales las atribuciones que hagan partícipe a los órganos estatales de la función coactiva, y segundo, que el ejercicio de la competencia se considerará a partir de que el órgano pueda constituir el contenido del acto coactivo, en el libro *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Universidad Nacional Autónoma de México y editorial Porrúa, S.A., México, 1992, p. 31.

los juzgadores, sin que tenga por finalidad inmediata la producción de un acto coactivo que decida conflictos jurídicos específicos, pero necesarias para el funcionamiento de los órganos judiciales.

El capítulo segundo de su extraordinario trabajo sobre *las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte*, el ministro Cossío Díaz lo destinó para analizar un primer bloque de facultades de la naturaleza referida, a las que denominó legislativas¹²⁶⁷. Por nuestra parte, analizaremos las facultades a las que el señor ministro denomina “legislativas”, por ser realmente atribuciones no jurisdiccionales, pero no por compartir el punto de vista de tan distinguido jurista, con relación a la naturaleza que les atribuye, toda vez que nosotros consideramos que los órganos del Poder Judicial emiten disposiciones materialmente legislativas, sólo cuando ejercen la facultad reglamentaria que se les encomienda, dentro del marco jurídico aplicables, fuera de esa circunstancia, resulta muy discutible que las demás atribuciones a las que, el señor ministro, les asigna una naturaleza legislativa, en realidad las tenga, sin dejar de reconocer que los jueces pueden crear derecho, pero no necesariamente legislado, como quedo plenamente demostrado en el título III del presente trabajo.

Haciendo esa salvedad, enunciaremos las facultades no jurisdiccionales de la Suprema Corte y en la medida de lo posible, de los demás órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, siguiendo el orden establecido por el legislador, para evitar confusiones, en un repaso que pretende ser breve sobre el tema.

IX.1.1. Atribuciones no jurisdiccionales de los órganos judiciales, establecidas entre 1988 y 1995

El artículo 94 de la Constitución que estuvo vigente hasta el día 31 de diciembre de 1994, otorgaba una función de gobierno a favor del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para determinar el número de órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación. Esa facultad fue reglamentada por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cuyas disposiciones analizaremos, pero aclarando que primero haremos referencia a las que estuvieron vigentes entre el día 5 de enero de 1988 y el 27 de mayo de 1995, fecha ésta última en que entró en vigor la actual Ley, a la cual nos referiremos por separado, para entender el acotamiento de las facultades de gobierno y administración de la Corte en el nuevo régimen, sobre todo con la inclusión en el sistema mexicano del Consejo Federal de la Judicatura.

IX.1.2. Atribuciones de gobierno y administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada el 5 de enero de 1988.

¹²⁶⁷ José Ramón Cossío Díaz, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, op.cit., pp. 43-90.

Con relación a la materia que se enuncia en el encabezado del presente apartado, la anterior Ley Orgánica establecía¹²⁶⁸, como atribuciones de la Suprema Corte de Justicia, funcionando en pleno, las siguientes:

1. Según la fracción I del artículo 12 y 79 de la citada Ley, correspondía al máximo tribunal del país, *determinar el número y límite territoriales de los circuitos* en que se dividía el territorio de la República, para los efectos de esa Ley¹²⁶⁹.

Con base en esa facultad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el acuerdo 1/88 de 15 de enero de 1988, relativo a la determinación del número, división en circuitos y jurisdicción territorial y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de Distrito¹²⁷⁰. El maestro José Ramón Cossío señala que también el Pleno emitió posteriormente el acuerdo 2/1991, de 9 de abril, a fin de determinar nuevamente el número de órganos jurisdiccionales en el país, en relación a los circuitos y distritos en que éste se divide¹²⁷¹.

Asimismo, las disposiciones contenidas en las fracciones II, III y IV del artículo 12 y en los numerales 79 a 81, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en esencia enumeran las atribuciones del Pleno de la Suprema Corte para establecer el número de los tribunales colegiados, tribunales unitarios y juzgados de distrito, respectivamente,

Estas son algunas de las facultades que perdió la Suprema Corte, por haberse asignado al Consejo de la Judicatura Federal, de conformidad con la reforma judicial de 1994, que introdujo al sistema éste último organismo.

2. Una segunda facultad de la Corte era la relativa a *determinar las materias en que serían competentes los órganos jurisdiccionales* que el máximo tribunal del país creaba, según las disposiciones referidas en el punto anterior. Esta facultad está relacionada con la

¹²⁶⁸ Véase Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, *Nueva legislación de amparo reformada. 54 edición actualizada*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, pp. 179-235

¹²⁶⁹ Esta disposición fue muy novedosa en su tiempo y de gran relevancia, pues con ella se rescata una de las funciones esenciales de gobierno del Poder Judicial, que se encontraba en manos del Poder Legislativo, a favor del máximo tribunal del país. Antes de esta disposición era la Ley la que determinaba el número de tribunales colegiados y determinaba los circuitos. Para incorporar un nuevo tribunal era necesario reformar la reforma legislativa, con el consecuente desgaste de llevar el proceso legislativo que implicaba siempre la componenda de los grupos parlamentarios. Afortunadamente, en esa Ley de 1988, se reconoce la facultad a la Corte, para que esta mediante un procedimiento interno y, por ende, más flexible, determine el número y los límites territoriales de los circuitos en que se divida el territorio nacional.

¹²⁷⁰ Alberto Trueba Barrera y Jorge Trueba Urbina, *Nueva legislación de amparo reformada. 54 edición actualizada*, op.cit., pp. 236-257.

¹²⁷¹ José Ramón Cossío Díaz, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, op.cit., p. 98.

especialización a la que podría sujetarse a los órganos judiciales, pero la Corte no fijaba su competencia, esta era determinada por la Ley, y lo que hacía el máximo tribunal del país, era señalar si conocería de todas las materias establecidas en la legislación, o solo de algunas, para el efecto de especializar los órganos y así obtener un rendimiento mayor en los mismos y posibilitar un incremento en la calidad de las funciones judiciales, al especializar a los funcionarios, en materias jurídicas, cuyas dificultades técnicas, lo hacían recomendable¹²⁷². Sobre este particular, el ministro Cossío Díaz señala que “los acuerdos plenarios donde se fijan las materias, únicamente individualizan ese ámbito respecto de cada uno de los órganos antes creados, más no determinan el ámbito competencial del mismo”¹²⁷³.

Para cumplir con esta segunda atribución el máximo tribunal, respecto de la competencia de la propia Corte, se le facultaba, en la fracción V del artículo 12 de la Ley de referencia, para emitir acuerdos generales que fueran necesarios para la adecuada distribución de los asuntos, cuyo conocimiento era competencia de las Salas de la Corte. Asimismo, la fracción VI, facultaba a la Suprema Corte para que ordenara, cuando lo considerara conveniente, por las necesidades del servicio, que los ministros supernumerarios se constituyeran en Sala Auxiliar y señalará mediante acuerdos generales los asuntos que debía conocer¹²⁷⁴.

3. Funciones de gobierno para *fijar políticas públicas*, a fin de alcanzar los objetivos establecidos en la constitución de garantizar una justicia pronta y expedita. En efecto, sobre este particular, la fracción VII del artículo 12 establecía como una de las facultades del Pleno de la Corte: “Dictar las medidas que estime convenientes para que la administración de justicia sea expedita, pronta y cumplida en los tribunales de la federación”¹²⁷⁵.

¹²⁷² Los artículos 45 y 51 a 56 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1988, establecía las bases para regular la especialización de los órganos judiciales federales. Sobre el particular véase Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, *Nueva legislación de amparo reformada. 54 edición actualizada*, op.cit. pp. 210 y 212 a 217.

¹²⁷³ José Ramón Cossío Díaz, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, op.cit., p.99.

¹²⁷⁴ Con esta modalidad de que la ley que no establece la Sala Auxiliar, ni enuncia su competencia, y la deja en manos del Pleno de la Corte para que decida sobre la necesidad de formar dicho órgano auxiliar de apoyo para las actividades de las salas numerarias de la Corte, se abrió la posibilidad para disminuir el número de ministros, en la medida en que correspondía a la propia Corte determinar la conveniente de instalar o no la Sala Auxiliar, y en su caso, fijar su competencia.

¹²⁷⁵ Este es un mandato con el que la Corte no ha cumplido, pues actualmente conserva en el ámbito de su competencia, una facultad similar, toda vez que es muy poco común implementar políticas públicas, utilizar las técnicas de la planeación para fijar programas, objetivos y metas, y así optimizar recursos y establecer parámetros objetivos de evaluación de las actividades de los órganos judiciales.

4. En *materia disciplinaria, sancionatoria y de responsabilidad de los servidores judiciales*, se atribuyó a la Corte las facultades siguientes:

Artículo 12.

(...)

VIII. Dictar las medidas necesarias para que se observen la disciplina y puntualidad debidas en los tribunales federales;

(...)

XVI. Remover, por causa justificada, a los servidores públicos de confianza de las oficinas generales, y resolver sobre las renunciaciones que presenten a sus cargos;

XVII. Suspender en sus cargos o empleos a los mismos funcionarios, actuarios, defensores y jefes de éstos, cuando lo juzgue conveniente para el buen servicio o por vía de corrección disciplinaria, y consignarlos al ministerio público cuando aparezcan indiciados en la comisión de algún delito.

(...)

XXI. Imponer correcciones disciplinarias a los abogados, agentes de negocios, procuradores o litigantes, cuando en las promociones que hagan ante el Pleno falten al respeto a la Suprema Corte, a alguno de sus miembros o a cualquiera otro funcionario del Poder Judicial de la Federación;

(...)

XXXIII. Suspender en sus cargos a los propios funcionarios, a solicitud de la autoridad judicial que conozca de la averiguación penal que se siga en su contra, cuando esté plenamente comprobado el cuerpo del delito imputado y existan datos bastantes para hacer probable la responsabilidad del funcionario acusado. La resolución que se dicte sobre la suspensión se comunicará a la autoridad judicial que haya hecho la solicitud. En todo caso, se determinará el sueldo que deba disfrutar el funcionario suspendido, entre tanto se tramita y resuelve el proceso correspondiente, y que no podrá exceder del 50% asignado al cargo que desempeñe.

La suspensión en sus cargos de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, constituye un requisito previo indispensable para la aprehensión o enjuiciamiento de aquéllos; y si con desacato de este precepto llegare a ordenarse o a efectuarse alguna detención, se impondrá al responsable prisión de quince días a un año y destitución del cargo o empleo;

XXXIV. Ordenar la práctica de investigaciones para averiguar la conducta de algún magistrado de Circuito o juez de Distrito, o algún hecho o hechos que constituyan grave violación de alguna garantía individual o violación del voto público, cuando pueda ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de algunos de los Poderes de la Unión, o algún delito castigado por alguna ley federal, conforme a lo dispuesto por los párrafos segundo y tercero del artículo 97 de la Constitución;

XXXV. Imponer correcciones disciplinarias a los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, en los casos de faltas graves en el ejercicio de sus funciones; y suspenderlos en sus mismas funciones para consignarlos al Ministerio Público, si aparecieren indiciados en la comisión de un delito.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos resulta aplicable a los funcionarios y personal de los órganos jurisdiccionales. Para el debido cumplimiento del contenido de ese ordenamiento el legislador, en la disposición contenida en el artículo 51, delegó en el Pleno de la Suprema Corte la determinación de los órganos, los procedimientos y forma de aplicar las sanciones en tal materia, pero no para determinar las sanciones como indebidamente lo señala el ministro Cossío Díaz¹²⁷⁶.

Para cumplir con esa atribución el Pleno de la H. Suprema Corte con fecha 5 de septiembre de 1989, emitió el acuerdo 7/89, dividido en dos apartados, uno relativo a la competencias y órganos, y otro a procedimientos. Dentro del primero se regulan las facultades del Pleno, del presidente de la Suprema Corte, de las Salas, de la Comisión de Gobierno y Administración, de los tribunales colegiados de circuito, de los magistrados unitarios de circuito, de los jueces de distrito y del superior jerárquico del servidor al cual se atribuya responsabilidad.

A cada uno de estos órganos compete conocer y aplicar las sanciones que correspondan a las conductas en que hubieran incurrido las personas por ellos designadas. Por lo que respecta a los procedimientos, se establece que la queja administrativa se formulará por escrito y habrá de presentarse en la oficina de partes del órgano en que labore el servidor público contra quien se haga valer, o verbalmente, cuando la autoridad competente lo estime así. En casos en que las quejas se dirijan contra magistrados o jueces se turnaran al ministro inspector, y tratándose de personas designadas por la Comisión de Gobierno y Administración, a ella misma, a fin de que formule el dictamen procedente y lo someta a la consideración del Pleno. También el acuerdo desarrolla las condiciones en que se otorgaría la garantía de audiencia a fin de permitir que el afectado presente sus pruebas y alegatos. Concluido el procedimiento el órgano competente podrá aplicar las sanciones contempladas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos¹²⁷⁷.

5. *Nombrar a los titulares de diversos órganos jurisdiccionales y administrativos del Poder Judicial de la Federación.* La Suprema Corte tenía asignada la principal función de designar a los magistrados y jueces federales, así como a los titulares de diversos órganos colegiados, incluyendo a funcionarios administrativos. Siguiendo el orden del texto legal, pero sin dejar de lado el estudio del ministro José Ramón Cossío Díaz sobre *las*

¹²⁷⁶ El ministro Cossío, según nuestro parecer, incurrió en un error al señalar que el legislador delegó en el Pleno de la Corte la facultad de establecer sanciones, cuando la doctrina constitucional ha establecido que a las sanciones, lo mismo que a los impuestos y a los delitos, le son aplicables el principio de *reserva de ley* (entendida esta en sentido materia y formal). Además, no compartimos el punto de vista de que las disposiciones complementarias de la ley que mediante acuerdos plenarios emita la Suprema Corte tengan el mismo rango jerárquico que la ley proveniente del proceso legislativo, cfr. José Ramón Cossío Díaz, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, op.cit., p. 67.

¹²⁷⁷ *Ibidem.*, pp. 67-68.

atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte, podrían establecerse las siguientes facultades de nombramiento del máximo tribunal del país:

- *Elegir al presidente de la Suprema Corte.* El artículo 97 constitucional otorgaba atribuciones a la Suprema Corte para designar anualmente a uno de sus miembros que fungiría como presidente, y el artículo 12, fracción IX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación le confería al Pleno, la atribución señalada. Sin que se marcara alguna restricción o límite para la reelección del Presidente de la Corte¹²⁷⁸.
- *Adscribir a los ministros supernumerarios a las Salas para que suplan a los numerarios.* Esta atribución del Pleno de la Corte resulta relevante, en la medida en que *implicaba una designación* para que un ministro supernumerario realizara funciones de ministro numerario, y el hecho de que esa designación fuera temporal, no demerita la importancia de la facultad que se establecía en el artículo 12, fracción X de la Ley Orgánica, por la trascendencia de las labores que desempeñaría el ministro habilitado¹²⁷⁹.
- *Designar a los miembros de la comisión de gobierno y administración.* La fracción XI del artículo 12 de la referida Ley, señalaba como otra de las atribuciones del Pleno de la Corte, designar a dos ministros que con el presidente de la Corte, formarían la Comisión de Gobierno y Administración que se elegía cada año, pudiendo ser reelectos por una sola vez.
- *Nombrar a las Comisiones permanentes necesarias para la atención de los servicios económicos de la misma.* Esta facultad establecida en la fracción XII del numeral que se analiza, señalaba: “Nombrar cada año, conforme al Reglamento Interior de la Corte, las comisiones permanentes que sean necesarias para la atención de los servicios económicos de la misma, que podrán estar a cargo de ministros supernumerarios”¹²⁸⁰. El ministro e investigador jurídico José Ramón Cossío Díaz, siguiendo las disposiciones del Reglamento de la Corte, identificó, dentro de la vigencia de la Ley Orgánica de 1988, identifica tres comisiones económicas permanentes: la “Mixta de Escalafón y la Sustanciadora. En la primera hay dos representantes del Poder Judicial, según lo dispone el artículo 12 del Reglamento Interior de la Suprema Corte, siendo el Pleno el órgano competente para designarlos. La Comisión Sustanciadora, por su parte, se integra con tres miembros: uno del Poder Judicial de la Federación designado por el

¹²⁷⁸ El ministro José Ramón Cossío Díaz señala que no se introducen en el artículo 12 de la Ley Orgánica nuevos contenidos, respecto a la elección y reelección del presidente del máximo tribunal del país, adicionales a los ya se establecidos en el artículo 5 de de esa misma ley, de donde extrae dos reglas: primera, que no existe limitación en el número de reelecciones, y segunda, que la elección del presidente se efectuará por votación de mayoría (simple) de los ministros asistentes, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, op.cit., p. 102

¹²⁷⁹ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1988, artículo 12, fracción X, en Alberto Trueba Urbina y otro, *Nueva Legislación de Amparo reformada*, op.cit. p. 186.

¹²⁸⁰ *Ibidem*, fracción XII.

Pleno, un representante del Sindicato, y un tercero nombrado de común acuerdo entre los dos anteriores. Por último señala que: en la actualidad se prevé también la existencia de lo que se ha dado en llamar inspectorías. Éstas son un conjunto de atribuciones otorgadas a favor de uno o más ministros, a fin de que supervisen la actuación de determinadas oficinas de la Suprema Corte, aclarando que no debe confundirse con las Visitadurías que el antiguo régimen otorgaba a los ministros para realizar visitas de inspección a los distintos órganos jurisdiccionales”¹²⁸¹. Advierte también el ministro Cossío, como al desarrollarse la estructura administrativa de la Corte, y especialmente dependencias como la Comisión de Gobierno, se fueron reasignando las funciones de inspectorías a los órganos administrativos, separando a los ministros de esas labores¹²⁸².

- *Designar visitadores y ejercer las funciones derivadas de esa atribución.* El artículo 12, fracción III de la Ley Orgánica, establecía como facultad del Pleno de la Corte: “Distribuir los tribunales de Circuito y los juzgados de Distrito entre los ministros de la Suprema Corte o los supernumerarios, para que los visiten periódicamente, vigilen la conducta de los magistrados y jueces respectivos, reciban las quejas que hubieren contra ellos y ejerzan las demás atribuciones que la Ley Orgánica y los reglamentos le señalen”. Esta facultad implica la designación de visitadores (aún recayera la responsabilidad en los propios ministros), que tenían funciones de vigilancia sobre la actividad de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.
- *Nombrar a los funcionarios y personal del Poder Judicial señalado en la Ley.* Esta era una facultad absoluta para designar al personal que tenía las funciones más relevantes en el ámbito jurisdiccional o administrativo dentro del Poder Judicial. En efecto, la fracción XV del artículo 12 de la Ley Orgánica establecía: “Nombrar a los funcionarios a que se refiere el primer párrafo del artículo 6º de esta ley¹²⁸³, así como a los actuarios, defensores y jefes de éstos, con excepción de los que dependan directamente de las Salas; y autorizar a la Comisión de Gobierno y Administración para que nombre al personal que el propio Pleno determine”¹²⁸⁴. El ministro Cossío Díaz, señala que mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1991, se modificó la fracción XV del artículo 12 de la Ley Orgánica, para reconocer al

¹²⁸¹ José Ramón Cossío Díaz, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, op.cit., p. 103.

¹²⁸² *Ibíd.*, p. 104.

¹²⁸³ Los funcionarios a que se refería el primer párrafo del artículo 6º, sobre los cuales tenía facultades de nombramiento el Pleno, eran los denominados funcionarios superiores siguientes: “Secretario General de Acuerdos, Subsecretario de Acuerdos, Coordinador General Administrativo, Oficial Mayor, Directores Generales, Secretarios de Estudio y Cuenta, Secretarios de Acuerdo de Sala, Contralor, Tesorero y los demás que fueran autorizados por el presupuesto (...)”, en Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, *Nueva legislación de amparo reformada*, op.cit., p. 181.

¹²⁸⁴ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1988, artículo 12, fracción XV, en Alberto Trueba Urbina y otro, *Nueva Legislación de Amparo reformada*, op.cit. p. 187.

Pleno las atribuciones para nombrar, a propuesta que haga el presidente, al secretario general de acuerdos, a los subsecretarios de acuerdos y al jefe de Defensores de oficio, así como a propuesta que haga éste último, a los defensores de oficio¹²⁸⁵.

- *Nombrar a los juzgadores federales.* El artículo 97 de la Constitución establecía la facultad de la Suprema Corte para nombrar a jueces y magistrados, y la Ley Orgánica en su artículo 12, fracción XXIII, facultaba al Pleno del máximo tribunal del país para hacerlo. Este acto de designación está separado del de adscripción, toda vez que la referida disposición señala que los nombramientos de los jueces y magistrados no deben expresar la jurisdicción territorial en que deban ejercer sus funciones.

El proceso de designación de jueces y magistrados jamás se reguló, por lo que los ministros adoptaron una práctica de que fueran ellos mismos los que hicieran la(s) propuesta(s), respetando un turno, que tuvo su origen en un sorteo. Hecha la presentación del candidato por parte del ministro proponente, el Pleno votaba y decidía el nombramiento. Pero tenía dos limitantes esa facultad de nombramiento, una temporal, toda vez que inicialmente el nombramiento debía hacerse por seis años, y una personal, en tanto aquellos a quienes debía designarse, debían satisfacer los requisitos previstos en los artículos 32, 39 y 49 de la Ley Orgánica. Otra limitante que tenía la facultad discrecional del proceso de nombramiento de jueces y magistrados se contenía en el artículo 100 de la Ley Orgánica que establecía varios supuestos para la designación de las personas que aspirarán ocupar vacantes de jueces y magistrados: primero, debía tomarse en cuenta la capacidad y la aptitud de los aspirantes; segundo, que tratándose de vacantes de magistrados, debía preferirse a los jueces que hubieren sido reelectos en los términos del artículo 97 constitucional, y tercero, e interpretando la parte final del propio precepto *a contrario sensu*, que en igualdad de circunstancias serían preferidas las personas que hubieren prestado servicios al Poder Judicial de la Federación¹²⁸⁶.

- *Autorizar a los secretarios a desempeñar las funciones del titular del órgano jurisdiccional.* En los casos de faltas temporales de los jueces o magistrados, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia tenía facultades para autorizar a los secretarios de los órganos respectivos a que llevaran a cabo las funciones de su titular, según lo disponía la fracción XXVIII del artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹²⁸⁷.

6. *Aprobar licencias, retiros y sustituciones de los servidores de la administración de justicia federal.* Son varios los supuestos en los que debía intervenir el máximo tribunal del país en el ejercicio de las facultades administrativas, relativas a las licencias, retiros y sustituciones. El ministro Cossío Díaz, establece una clasificación atendiendo al servidor de

¹²⁸⁵ José Ramón Cossío Díaz, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, op.cit., p. 104.

¹²⁸⁶ *Ibidem.*, p. 105.

¹²⁸⁷ *Ibid.*, pp. 105-106

la administración de justicia que solicitaba la licencia o retiro, o bien era necesario sustituirle, misma que por su claridad seguiremos.

- *Conceder licencias a los ministros de la Suprema Corte.* El artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecía dos supuestos para las licencias de los ministros. El primero, cuando el plazo de la licencia excedía un mes, la licencia era otorgada por el presidente de la República con aprobación del Senado o, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente. El segundo se refería a licencias por un plazo menor, las cuales eran otorgadas por el Pleno de la Suprema Corte, con base en lo dispuesto por la fracción XIV del artículo 12 de la Ley Orgánica.
- *Conceder licencias a los jueces y magistrados.* La fracción XXXI del artículo 12 establecía como facultad del Pleno de la Corte la de “Conceder licencias, con o sin goce de sueldo, conforme a la ley, a los magistrados de circuito y jueces de Distrito, siempre que excedan de quince días, previo dictamen de la Comisión de Gobierno y Administración”¹²⁸⁸.
- *Dictaminar las causas de retiro de los ministros.* El ministro Cossío incorpora a este grupo de facultades el relativo a emitir el dictamen con relación al retiro de los ministros, para lo cual señala: “El artículo 4º del Decreto que establece las causas de retiro forzoso o voluntario de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dispone que el Pleno dictaminará de oficio el retiro forzoso del ministro que se encuentre en el supuesto correspondiente. A su vez, el artículo 5º del mismo Decreto establece la misma atribución para el caso de retiro voluntario, con la salvedad que en este caso se seguirá a petición del interesado”¹²⁸⁹.
- *Resolver sobre las renunciaciones de los jueces y magistrados.* La fracción XXXII del artículo 12 de la Ley Orgánica faculta al Pleno de la Corte para resolver sobre las renunciaciones que presenten los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito¹²⁹⁰. La Corte ejercía esa función de manera amplísima, por la libertad que tenía de apreciar la causa de la renuncia, toda vez que, no existía limitación para presentar aquella, como en el caso de los ministros de la Corte, que según el artículo 99 constitucional, se requería la existencia de una causa grave, lo que habría de ser calificada así por el presidente de la República y por el Senado, o en los recesos de éste, por la Comisión permanente¹²⁹¹.

¹²⁸⁸ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada el día 5 de enero de 1988, artículo 12, fracción XXXI; Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, *Nueva legislación de amparo reformada*, op.cit., pp. 188-189.

¹²⁸⁹ José Ramón Cossío Díaz, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, op.cit., p. 108.

¹²⁹⁰ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada el día 5 de enero de 1988, artículo 12, fracción XXXII; Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, *Nueva legislación de amparo reformada*, op.cit., p. 189.

¹²⁹¹ Véase José Ramón Cossío Díaz, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, op.cit., pp. 107-108.

7. *Formular anualmente el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación.* La fracción XIX del artículo 12 de la Ley Orgánica establecía como facultad del Pleno de la Suprema Corte la de formular anualmente el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, con vista al proyecto que propondrá la Comisión de Gobierno y Administración de la Suprema Corte, atendiendo a las previsiones del ingreso y gasto público federal¹²⁹².

La doctrina se encuentra dividida sobre la naturaleza de las normas que contiene el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, una parte importante señala que son normas de carácter particular o individuales, y para otra parte, el Decreto señalado contiene normas de carácter general y, por ende, equiparan a dicho Decreto a la ley. Pero, el ministro Cossío Díaz, en su estudio, al que venimos siguiendo en el presente apartado, sostiene que en el mejor de los casos, estamos en presencia de una figura ecléctica, donde se localizan normas particulares coexistiendo con normas generales¹²⁹³. Hasta aquí no tenemos ninguna objeción con la explicación del maestro Cossío; pero, más adelante se aparta de los parámetros jurídicos para establecer que el Pleno de la Suprema Corte participa de una atribución legislativa, cuando formula el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, toda vez que el Decreto de Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados, implica el “fraccionamiento” de un cuerpo normativo coherente a partir de ciertas atribuciones otorgadas a favor de distintos órganos que participan en su creación¹²⁹⁴.

A pesar de estar sustentada la conclusión del maestro Cossío en la teoría de Kelsen, en lo particular nos deslindamos de esa postura, toda vez que llevada al extremo implicaría que todos los actos preparatorios (no solo los que forman parte de una iniciativa) para conformar el contenido de una ley, tuviera el carácter de acto legislativo, en la medida en que participan en la conformación de la norma generales. Pero, además, ni siquiera resulta claro que el Decreto de Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados tenga las características de una ley, mucho menos que los elementos de los que podría integrarse podrían alcanzar tal certeza. De ser así, los gobiernos de los Estados y los municipios del país podrían accionar una controversia constitucional, y los particulares afectados impugnar los actos restrictivos que les afecten, alegando la violación del contenido de una ley que debe cumplirse según sus disposiciones, cuando se proponen recortes presupuestales, como el que está operando en este momento a iniciativa de uno de los destinatarios de la norma, como lo es el Ejecutivo Federal.

¹²⁹² Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada el día 5 de enero de 1988, artículo 12, fracción XIX; Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, *Nueva legislación de amparo reformada*, op.cit., p. 187.

¹²⁹³ Véase José Ramón Cossío Díaz, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, op.cit., pp. 74.

¹²⁹⁴ Cfr. *Ibidem.*, p. 75.

8. *Ejercer el presupuesto del Poder Judicial de la Federación.* El Pleno de la Corte tenía la facultad de supervisar la actividad de la Comisión de Gobierno y Administración, a la que en términos de la fracción II del artículo 30 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se atribuía el manejo de las partidas del presupuesto de egresos, ordenando las ministraciones de dinero, conforme a las necesidades del Poder Judicial de la Federación, dando cuenta anualmente al Pleno de dicho manejo.

A pesar de la facultad tan amplia y discrecional que se otorgaba a la Comisión de Gobierno y Administración, ese órgano debía sujetarse a la normatividad respectiva para el ejercicio del gasto público. Así para adquirir o arrendar bienes y servicios, debía realizar las licitaciones públicas, en los casos en que procediera, o realizar las asignaciones directas a los proveedores, pero justificando la necesidad de esa medida.

9. *Atribuciones reglamentarias (materialmente legislativas).* La facultad de emitir reglamentos por parte de la Suprema Corte de Justicia proviene de las atribuciones que le fueron asignadas para lograr una mejor y eficiente administración de justicia, en el ámbito de la justicia federal, aunado a la necesidad que existía de desdoblar para una aplicación eficaz, o para mejor proveer, el contenido de la propia Ley Orgánica. Muy temprano el legislador, en nuestro país estimó la conveniencia de que fuera el órgano cúspide de la justicia federal, el encargado de tan noble función, lo cual es un acierto, considerando que esa labor exige conocer tanto las condiciones del ámbito material de aplicación de la ley, como conocimientos especializados en la materia judicial, requisitos que en mayor grado puede reunir, desde luego, la Suprema Corte de Justicia; por esa razón, se arraigo en nuestro sistema, desde una época muy temprana la tradición legislativa de delegar, a favor del máximo tribunal del país, la facultad de emitir reglamentos específicos en materias de su competencia, como una de las excepciones a la facultad reglamentaria que monopoliza el Ejecutivo federal, con base en el artículo 89, fracción I de la Constitución. Coincidimos con el ministro Cossío Díaz, en el sentido de que, a pesar de la jerarquía de normas, donde los reglamentos deben estar sujetos al contenido de las leyes, resulta muy complicado determinar la naturaleza de la función reglamentaria, por la existencia de materias que incorporan los reglamentos, sin que tenga un equivalente en la ley, pero actuando la autoridad que reglamenta por encomienda expresa del legislador¹²⁹⁵. A continuación repasaremos algunas de esas facultades reglamentarias, que se han atribuido a la Suprema Corte, partiendo del supuesto de que comparten la naturaleza de la función legislativa¹²⁹⁶:

¹²⁹⁵ *Ibíd.*, pp. 51-55.

¹²⁹⁶ La doctrina del derecho administrativo en México ha explicado en forma amplia, clara y contundente, los casos en que se está en presencia de un acto materialmente legislativo, aunque mirando al órgano que lo emite, o desde la perspectiva formal, podría clasificarse como acto administrativo o judicial, véase Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa S.A., 29ª edición, México, 1990, ver capítulo primero.

- *Expedir los reglamentos interiores de los órganos judiciales.* A pesar de que los reglamentos interiores son instrumentos que organizan la composición de un ente u órgano, y desde una perspectiva muy general, podría ubicarse la expedición de esos reglamentos como una función administrativa en sentido lato, cabe señalar que los propios reglamentos distribuye el cúmulo de facultades que por ley otorga al órgano en general, y como de aquí se desprenden las atribuciones de los funcionarios en particular, para actuar, no cabe duda que podría ubicarse como una de las funciones materialmente legislativa de la Corte. Después de la aclaración anterior, cabe señalar que la fracción XX del artículo 12 de la Ley Orgánica publicada el 5 de enero de 1988, establecía la facultad a favor del Pleno de la Corte para expedir reglamentos interiores de la propia Suprema Corte de Justicia, de los tribunales colegiados de Circuito y de los juzgados de Distrito¹²⁹⁷. Esa facultad provenía desde antes de 1988, pues en los estudios realizados sobre la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por parte del ministro Genaro David Góngora Pimentel, se desprende que estaba presente en textos precedentes del ordenamiento señalado¹²⁹⁸.
- *Expedir el Reglamento de Trabajo de la Comisión Sustanciadora.* El 20 de septiembre de 1989, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia emitió el acuerdo número 8/89, mediante el cual expidió el Reglamento correspondiente al rubro del presente apartado. Esa atribución proviene de la necesidad de regular el título noveno de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentario de la fracción XII, del apartado B, del artículo 123 constitucional. En ese título, establecen las bases para resolver los conflictos suscitados entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores. El artículo 152 de la referida ley disponía que tales conflictos serían resueltos en única instancia por el Pleno de la Corte, mientras que el artículo 153 prevé la existencia de una Comisión encargada de sustanciar los expedientes y emitir un dictamen. En los artículo 154 a 161 de la propia Ley se precisa la composición del órgano competente para conocer del procedimiento, los requisitos que habrán de satisfacer sus miembros y algunas reglas procedimentales genéricas¹²⁹⁹.
- *Emitir el Reglamento de Escalafón del Poder Judicial de la Federación.* El artículo 49 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establecía que: “En cada dependencia se expediría un reglamento de escalafón conforme a las bases establecidas

¹²⁹⁷ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada el día 5 de enero de 1988, artículo 12, fracción XX; Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, *Nueva legislación de amparo reformada*, op.cit., p. 187.

¹²⁹⁸ Genaro David Góngora Pimentel y Miguel Acosta Romero, *Código Federal de Procedimientos Civiles. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Legislación, jurisprudencia, doctrina*, segunda edición, editorial Porrúa, S.A., México, 1986, p. 523.

¹²⁹⁹ José Ramón Cossío Díaz, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, op.cit., pp. 55.

en ese título, el cual se formularía de común acuerdo por el titular y el sindicato respectivo”. El artículo 1º establecía su observancia para las dependencias de los Poderes de la Unión, por lo que en materia del trabajo, el Poder Judicial de la Federación se encontraba regido por ella. Con base en lo anterior, el 16 de agosto de 1988, el Pleno de la Corte aprobó el Reglamento de Escalafón del Poder Judicial de la Federación. El ministro Cossío sintetiza el contenido de dicho Reglamento en los términos siguientes:

“Definiciones del ordenamiento; delimitación de sus ámbitos de validez; definición de escalafón y sus diversos componentes; modalidad de las evaluaciones, concursos escalafonarios y consideración de resultados; la Comisión Mixta de Escalafón, su integración y facultades; procedimiento escalafonario y reglas de movimiento; integración de expedientes escalafonarios; previsión y procedimientos de permutas; inconformidades contra las resoluciones de la Comisión, procedimiento para sustanciarlas y efectos de las mismas, e impedimentos de los integrantes de la Comisión”¹³⁰⁰.

El régimen que precedió al vigente, donde las funciones administrativas y paraprocesales eran desempeñadas por los propios órganos judiciales, se observa claramente desde el contenido de la reforma que entró en vigor en 1988, toda vez que no obstante buscar una especialización de la Suprema Corte en materia constitucional, liberándole de la carga de asuntos judiciales de mera legalidad, por otra parte le encomienda funciones administrativas que para esa fecha eran muy crecidas. Así el maestro Héctor Fix Zamudio y el ministro José Ramón Cossío Díaz, al referirse a las reformas constitucionales de 10 de agosto de 1987 que sustentaron la de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación realizada en 1988, sobre el particular, manifestaban lo siguiente:

De las reformas analizadas (relativas a los artículos 94, 97, 101, 104, inciso I-B, 106 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), cabe destacar cuatro puntos comunes a ellas:

- i) La tendencia de reasignar atribuciones originales de la Suprema Corte de Justicia a los tribunales Colegiados de circuito, con el propósito de abatir el rezago acumulado en la propia Corte;
- ii) El propósito de remitir a los tribunales colegiados aquellos asuntos que no se consideraban de importancia trascendente, en primer lugar por razón de la cuantía y con posterioridad por la materia, es decir, el combate de disposiciones generales o individualizadas;
- iii) El fortalecimiento del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación en su conjunto, con lo cual aparece una contradicción, ya que, por una parte, se ha buscado dotar a este órgano sólo de competencias específicas e importantes, pero, por otro, se le ha involucrado de manera creciente en la realización de tareas propias de órganos administrativos especializados, y
- iv) Las reformas al fortalecimiento de las garantías jurisdiccionales de los miembros del Poder Judicial de la Federación; esto es, de los medios que les permitan llevar a cabo sus tareas de manera independiente¹³⁰¹.

¹³⁰⁰ *Ibidem.*, pp. 57-58.

¹³⁰¹ Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, cuarta reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p.161.

IX.1.3. Funciones no jurisdiccionales de los demás órganos del Poder Judicial de la Federación

IX.1.3.1. Las Salas de la Suprema Corte de Justicia

IX.1.3.1.1. Atribuciones legislativas

Siguiendo al doctor Fix Zamudio y al ministro Cossío Díaz, señalan como atribuciones legislativas de las salas de la Suprema Corte, aquellas mediante las cuales pueden establecer normas jurisprudenciales. A este respecto, señalan como aplicable lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 94 y en la fracción XIII del artículo 107 de la Constitución, el artículo 192 de la Ley de Amparo y el artículo 103 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹³⁰². Para efectos del presente trabajo, como el que realizaron los juristas mencionados, basta con mencionar la función de las Salas, sin referirnos a las peculiaridades de las normas jurisprudenciales establecidas por las Salas, por no ser objeto de nuestro estudio y, de ahí que nos esté permitido omitir una referencia profunda al tema.

IX.1.3.1.2. Atribuciones administrativas

Dentro de las atribuciones administrativas de las salas destacan los autores citados recientemente distintos supuestos: los que se refieren a los nombramientos, licencias y remociones del personal que tenga adscrito. Sobre el particular señalan que el artículo 16 de la Ley Orgánica dispone que cada una de ellas (Salas) nombrara anualmente a su presidente de entre los ministros adscritos, quien podrá ser reelecto. Asimismo, el artículo del propio ordenamiento dispone que los secretarios de estudio y cuenta, secretarios de acuerdos, subsecretarios de acuerdo, secretarios auxiliares de acuerdo, actuarios y demás personal que fije el presupuesto serán designados por las salas. Por último, y como consecuencia de lo anterior, será la propia sala la que conceda licencias y acepte las renunciaciones que el personal por ella designado solicite o presente, respectivamente¹³⁰³.

IX.1.3.2. Tribunales Colegiados de Circuito

IX.1.3.2.1. Atribuciones legislativas

Con base en lo dispuesto por los artículos 193 de la Ley de Amparo y 103 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los tribunales colegiados de circuito cuentan, con atribuciones para crear normas de carácter jurisprudencial que por reunir las características de generalidad, el Doctor Fix Zamudio y el ministro José Ramón Cossío Díaz, la identifican como una atribución legislativa¹³⁰⁴.

IX.1.3.2.2. Atribuciones administrativas

¹³⁰² *Ibidem.*, p. 186.

¹³⁰³ *Ibid.*, pp. 186-187.

¹³⁰⁴ Cfr. *Ibidem*, pp. 193-194

Algunas atribuciones administrativas relevantes con las que cuentan los tribunales colegiados de Circuito, son: el nombramiento de secretarios, actuarios y empleados que estén adscritos; el otorgamiento de licencias con goce de sueldo por causa justificada menores a diez días y, sin goce de sueldo, hasta por seis meses, según se establece en los artículos del 40 al 97 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹³⁰⁵.

Una segunda atribución de carácter administrativo se refiere a los nombramientos que los magistrados integrantes de un tribunal deberán hacer anualmente del magistrado que habrá de presidirlos, según disposición contenida en el artículo 41 de la citada Ley¹³⁰⁶.

IX.1.3.3. Tribunales unitarios de Circuito

IX.1.3.3.1. Atribuciones administrativas

En virtud de que los tribunales unitarios de Circuito no tienen facultades para establecer jurisprudencia, sostienen Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz que dichos órganos judiciales no tienen facultades competencia para crear normas generales o legislativas. Refiriéndose sus facultades no jurisdiccionales solo a unos cuantos supuestos como son el nombramiento, por el magistrado titular, de los secretarios, actuarios y demás empleados que le asigne el presupuesto, así como del otorgamiento con goce de sueldo de licencias menores a diez días y sin goce de sueldo hasta por seis meses, según disposición de los artículo 33-97 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹³⁰⁷.

IX.1.3.4. Juzgados de Distrito

IX.1.3.4.1. Atribuciones no jurisdiccionales

Según los eminentes doctores Fix Zamudio y José Ramón Cossío, los juzgados de Distrito sólo tienen conferidas atribuciones no jurisdiccionales de carácter administrativo, las cuales se reducen al nombramiento de los secretarios, actuarios y empleados, así como al otorgamiento con goce de sueldo de las licencias menores a 10 días y sin goce de sueldo hasta por seis meses (artículo 58 y 97 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación). Asimismo, señalan los prestigiados investigadores mexicanos que los jueces de Distrito pueden designar, en faltas accidentales de los secretarios y las temporales que no excedan de un mes, a un actuario para que supla a aquellos, siempre que cuente con título de licenciado en derecho, según lo dispuesto por el artículo 68 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1988.

¹³⁰⁵ Cfr. *Ibíd.*, p. 194.

¹³⁰⁶ *Ídem.*

¹³⁰⁷ *Ibíd.*, pp.195-196.

IX.1.3.5. Atribuciones no jurisdiccionales de órganos judiciales muy limitadas en la visión de Héctor Fix Zamudio y de José Ramón Cossío Díaz

Estudios más específicos sobre las funciones administrativas de los órganos del Poder Judicial de la Federación, como el de la magistrada María Teresa Zambrano Calero¹³⁰⁸ y Rodolfo Sánchez Zepeda¹³⁰⁹, revelan que las atribuciones no jurisdiccionales referidas por los doctores Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío, son muy limitadas, seguramente por incluirse en un texto cuyo tema general pretende ser un tratado sobre *el Poder Judicial en el ordenamiento mexicano* y, la exigencia de tratar una variedad importante de temas, reducen las posibilidades de analizar, con la profundidad necesaria, algunos de ellos que solo se enuncian. Ese inconveniente, seguramente, limitó a los extraordinarios juristas mexicanos a referirse en forma genérica, en los términos descritos en los párrafos precedentes a las atribuciones no jurisdiccionales de los órganos judiciales diferentes a los de la Suprema Corte, como son los tribunales colegiados de Circuito, los tribunales Unitarios y los juzgados de Distrito, en los que se destacaron por parte de los investigadores de referencia sólo algunas facultades de nombramiento y para conceder licencias, y en el caso de los tribunales Colegiados adicionalmente la función de fijar normas generales a través de la creación de jurisprudencia. Sin embargo, los estudios específicos de la magistrada Zambrano y del investigador Sánchez Zepeda destacan la existencia hasta de 37 funciones específicas que desempeñan los jueces de Distrito, de los cuales sólo 13 tienen una relación directa con facultades jurisdiccionales o relacionadas con ellas, de donde se advierte la existencia por lo menos de 24 atribuciones no jurisdiccionales que deben desempeñar los jueces de Distrito, cifra muy superior a las 3 atribuciones de esta naturaleza que destacan en su estudio los doctores Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz.

Por esta razón, preferimos dedicar un apartado por separado para enlistar, siguiendo los estudios específicos de referencia, las atribuciones no jurisdiccionales de los órganos judiciales, apartado al que denominaremos *facultades administrativas internas de los órganos judiciales*, para diferenciarlas de otras facultades administrativas que en el sistema asumió el Consejo de la Judicatura, como las relativas a los contratos de compra o renta de bienes inmuebles o muebles, así como las facultades para presupuestar el gasto de los órganos, el pago de nomina, el ejercicio del presupuesto, entre otras, a las que desde la perspectiva del órgano podríamos señalar como: *facultades administrativas externas de los órganos judiciales asumidas por el Consejo de la Judicatura Federal*.

¹³⁰⁸ María Teresa Zambrano Calero *La función del juez de distrito. Peso de las tareas administrativas. Un ejercicio exploratorio*, en Revista del Instituto de la Judicatura Federal, número 6, primer semestre de 2000, pp. 305-354.

¹³⁰⁹ Rodolfo Sánchez Zepeda, *La administración judicial en México una propuesta de reforma*, en Judicatura e Impartición de Justicia en México, coordinadores David Cienfuegos Salgado y Julio Cesar Vázquez-Mellado García, Editorial Porrúa, S.A., México, 2007, pp. 319-370.

IX.2. Facultades administrativas internas de los órganos judiciales.

Además de las funciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia, cabe señalar que éste máximo tribunal del país, organizado en Pleno o en Salas, comparte con todos los demás órganos judiciales, una serie de facultades o tareas administrativas que resulta necesario agotar, como prerequisite, para poder estar en condiciones de cumplir la función esencial de impartir justicia de manera pronta y expedita, en los asuntos de su competencia. Cabe señalar que la función judicial propiamente dicha, se realiza por medio de la función jurisdiccional y se concluye con la decisión judicial, lo que en su conjunto se denomina como impartición de justicia¹³¹⁰. Pero, estas no son las únicas atribuciones que se desarrollan por parte de los órganos judiciales, pues existen diversas tareas tanto del orden administrativo como paraprocesal que realizan los titulares de los órganos por medio de los secretarios, actuarios y oficiales judiciales, estos últimos verdaderos auxiliares técnico-profesionales en la administración e impartición de justicia. Esta labor se denomina judicial-administrativa, porque es realizada por empleados adscritos al Poder Judicial, pero que no tienen la finalidad de impartir justicia, sino de auxiliar a que ésta se realice. Sobre este particular, Rodolfo Sánchez Zepeda al analizar las funciones administrativas y paraprocesales de los órganos judiciales, señala lo siguiente:

Existen diversas tareas tanto del orden administrativo como paraprocesal que realizan los titulares de los órganos judiciales¹³¹¹ por medio de los secretarios, actuarios y oficiales judiciales (...) llamamos labor administrativa a aquella que no es realizada o derivada del proceso o juicio, sino la necesaria para que la función judicial pueda desarrollarse y para que el órgano jurisdiccional se encuentre cuidado y conservado, con la finalidad de mantenerlo en estado satisfactorio para el cumplimiento de su función esencial. Como ejemplo podemos poner la requisición de la papelería o de todos aquellos muebles o instrumentos materiales necesarios para realizar la función judicial, como lo sería todo el mobiliario y su mantenimiento, incluyendo aspectos profesionales intangibles, como son los paquetes de informática que se usan en las computadoras.

¹³¹⁰ La función judicial propiamente dicha se actualiza mediante la función jurisdiccional y finaliza con la decisión judicial, al producirse el derecho a través de la sentencia como norma jurídica individual, pues la actividad de los órganos jurisdiccionales en el proceso se manifiesta en una serie de actos regulados por ley, y sus resoluciones son la exteriorización de estos actos procesales de los jueces y tribunales, mediante los cuales atienden a las necesidades del desarrollo del proceso a su decisión, siendo los elementos que distinguen a la sentencia jurisdiccional los siguientes: 1. Determinación del derecho aplicable a la controversia (*quaestio juris*); 2. Determinación de los hechos que condicionan la aplicación del derecho (*quaestio facti*), y 3. Actos de decisión por los cuales se ordena la ejecución de las consecuencias; en Rolando Tamayo y Salmorán, *Elementos para una teoría general del derecho*, Themis, 2ª edición, México, 1998, pp. 154 y ss.

¹³¹¹ Aunque el autor se refiere exclusivamente a los tribunales colegiados y unitarios de circuito y a los juzgados de Distrito, nosotros consideramos que ese mismo tipo de funciones administrativas o paraprocesales también las desempeñan los distintos "órganos jurisdiccionales" de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como son las Salas de la Corte y el Pleno, para poder cumplir con sus funciones esenciales de naturaleza jurisdiccional.

Por otro lado, consideramos que el trabajo paraprocesal es todo aquel que no se realiza dentro del juicio, pero que se desarrolla concomitantemente a éste o que deriva del mismo; y como ejemplo podemos citar todos los datos que arroja la función judicial, los cuales deben ser capturados para el adecuado manejo de la estadística judicial, y que además debe ser preparado para presentarse en las visitas de inspección¹³¹².

IX.2.1. Listado de atribuciones o tareas esenciales de los juzgados de Distrito, aplicables en su mayoría a los tribunales colegiados y unitarios de Circuito

En el anexo B.1, de su análisis sobre el peso de las tareas administrativas en las funciones de los juzgados de Distrito, la magistrada María Teresa Zambrano Calero, describe 37 categorías de funciones o tareas de los esos judiciales federales, y las cuales consisten:

01. Recabar firmas de procesados en libertad bajo fianza;
02. Informar al IFE nombres de personas sentenciadas;
03. Visitas carcelarias;
04. Tramite de asuntos penales, civiles, mercantiles y amparos;
05. Estudio de sentencias;
06. Firma de sentencias;
07. Proyectos de sentencias;
08. Registro de narcóticos y objetos en el libro autorizado;
09. Control de billete de depósito;
10. Registro de oficios en materia penal, civil, mercantil y concursos mercantiles;
11. Registro de oficios en amparo;
12. Anotar fechas de diligencias penales, civiles, mercantiles y concursos mercantiles;
13. Anotar fechas de audiencias: penales, civiles, mercantiles, concursales, en materia de amparo (incidentales y constitucionales);
14. Anotar exhortos y requisitorias;
15. Contratar y controlar caja de seguridad en el Banco;
16. Anotar en libros de gobierno de amparo;
17. Anotar en libros de gobierno en las demás materias federales;
18. Nombramiento y baja de personal;
19. Elaborar estadística mensual;
20. Otorgar licencias y permisos al personal;
21. Remisión de expedientes del archivo de concentración;
22. Contestar quejas administrativas;
23. Contestar demandas laborales ante comisión sustanciadora;
24. Elaborar y aplicar exámenes para la elección de actuarios y secretarios;
25. Ordenar acuses de recibo de papelería, libros, circulares, etc.;
26. Solicitar horas extras al CJF;

¹³¹² Rodolfo Sánchez Zepeda, *La administración judicial en México una propuesta de reforma*, en *Judicatura e Impartición de Justicia en México*, coordinadores David Cienfuegos Salgado y Julio Cesar Vázquez-Mellado García, Editorial Porrúa, S.A., México, 2007, pp. 335-336.

27. Destrucción de expedientes;
28. Revisar libro de asistencia del personal;
29. Atender al público;
30. Revisión y distribución de publicaciones oficiales;
31. Revisión de libros de gobierno;
32. Solicitar papelería al CJF;
33. Reportar descompostura de maquinas de escribir y computadoras;
34. Reportar descompostura de fotocopiadora y ordenar compra de tóner;
35. Conservación y mantenimiento del inmueble (estar pendiente);
36. Revisar el archivo del juzgado;
37. Reacomodo del personal para cubrir ausencias temporales¹³¹³.

La propia autora del texto, separa las funciones listadas, atendiendo a su naturaleza, de la forma siguiente:

- 6 únicamente son jurisdiccionales;
- 7 relacionadas con la actividad jurisdiccional;
- 13 administrativas con fundamento en una orden escrita;
- 10 de carácter administrativo pero del orden de la costumbre¹³¹⁴.

Las abultadas funciones de un juzgado de Distrito, de acuerdo a la encuesta realizada por la magistrada Zambrano Calero¹³¹⁵, exige que el juez dedique a las funciones tanto jurisdiccionales como administrativas 80 horas semanales. De estas, el peso más fuerte está en las jurisdiccionales a las que dedica el 87.5% de su tiempo y el restante 22.5% para otras actividades, administrativas o paraprocesales. Si se distribuye el monto de horas semanal por días hábiles laborales, tenemos que el juez tiene que destinar aproximadamente 16 horas al día para desempeñar óptimamente su trabajo. Los porcentajes indicados se invierten anualmente, cuando los juzgados tienen visita, donde resulta evidente que debe el juzgador preparar y atender las visitas, con actos propiamente administrativos dejando poco margen a la cuestión jurisdiccional.

La encuesta de referencia, revela la percepción que tienen los propios jueces respecto al peso de las actividades administrativas en los juzgados, así el 36.5% de los encuestados consideran que no debería destinarse tiempo alguno a las tareas administrativas y el 54.5% considera que las tareas administrativas no deberían representar más del 10% del tiempo empleado y sólo el 9% considera que debe ser mayor al 20% del tiempo que el juzgador dedica a su actividad. Finalmente

¹³¹³ María Teresa Zambrano Calero apoyo Técnico de Gibrán Bautista y Lugo, Anexo B.1., en *la función del juez de distrito. Peso de las tareas administrativas. Un ejercicio exploratorio*, en Revista del Instituto de la Judicatura Federal, número 6, primer semestre de 2000, pp. 352-354.

¹³¹⁴ *Ibidem.*, p. 317.

¹³¹⁵ Encuesta realizada a 22 participantes del curso de actualización organizado por el Instituto de Capacitación de la Judicatura Federal, en el periodo comprendido entre el 26 de octubre y 19 de noviembre de 1998, véase María Teresa Zambrano Calero apoyo Técnico de Gibrán Bautista y Lugo, Anexo B.1., en *la función del juez de distrito. Peso de las tareas administrativas. Un ejercicio exploratorio*, op.cit., pp. 305-354.

18 de los 22 jueces encuestados declararon dedicar un 20% o más de su tiempo a tareas administrativas¹³¹⁶.

IX.2.2. Atribuciones y obligaciones impuestas a los órganos judiciales en acuerdos y circulares, con referencia especial a los juzgados de Distrito

La magistrada María Teresa Zambrano Calero en su extraordinario estudio sobre el peso de las tareas administrativas en la función del juez de Distrito, pero que nosotros hacemos extensiva, en lo que sea aplicable a los demás órganos jurisdiccionales, entre otros interesantísimos aspectos, algunos comentados ya en este trabajo, advierte que además de las funciones jurisdiccionales y administrativas previstas en la ley, existen otras atribuciones y obligaciones que se imponen a los jueces de Distrito, que deben ser acatadas y que, su incumplimiento trae algunas veces, sanciones de consideración. Estas obligaciones se encuentran en acuerdos y circulares, que son remitidas a los juzgados de Distrito por diversas autoridades del Poder Judicial, para su cumplimiento. Ejemplo de ello son:

- La circular 12/94, relativa al acuerdo XXI/94 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, donde se autoriza a los juzgados de Distrito la destrucción de expedientes y remisión de ellos a los archivos de concentración;
- Circular 9/95 firmada por el Secretario Ejecutivo del Pleno y Carrera Judicial, respecto al acuerdo general del Pleno del Consejo de la Judicatura, que fija las bases para el nombramiento y secretarios de Juzgados;
- Circular 040/96 remitida por el Secretario Ejecutivo de Administración, en relación al acuerdo 16/96 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal donde se delegan a los Jueces, facultades en materia de recursos humanos;
- Circular del Consejo del Poder Judicial de la Federación número 4, de 22 de abril de 1997, donde el Contralor del Poder Judicial, solicita se exija, por los Jueces de Distrito, a todos los aspirantes a ingresar a la carrera judicial, manifestar por escrito y bajo protesta de decir verdad, no encontrarse inhabilitados para ejercer empleo y así evitar las sanciones del artículo 47, fracción XII de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- Circular 002, 1997, del Secretario Ejecutivo del Consejo de la Judicatura sobre sanciones por retardo a los servidores públicos;
- Circular 11/97, relativa al acuerdo general 15/97 que fija condiciones y términos de las visitas carcelarias; circular del CPJF número 3, de 10 de abril de 1997, del Contralor del Poder Judicial, donde se señala que por acuerdo general 19/96 del Pleno del Consejo, se determinó competencia de la Contraloría para recibir información sobre ex servidores públicos inhabilitados por sentencia; circular 006/97, remitida por el Secretario Ejecutivo de Administración, sobre la autorización del Consejo de la Judicatura de un día de asueto a las madres trabajadoras con motivo del 10 de mayo;
- Circular 5/98 sobre el proyecto de apoyo a los equipos de computo particulares al servicio del Poder Judicial, firmada por el secretario ejecutivo del Pleno;

¹³¹⁶ *Ibidem.*, p. 318.

- Oficio remitido por el Contralor del Poder Judicial de la Federación, done según acuerdo de 19 de agosto de 1998, solicita una relación de los bienes asegurados y decomisados. Por todos estos acuerdos y circulares se remite un acuse de recibo firmado por el Juez¹³¹⁷.

IX.3. Las técnicas de la administración aplicadas a la función de los órganos judiciales

El rezago histórico en el trámite y resolución de asuntos por parte del Poder Judicial de la Federación, se complicó y se hizo irresoluble, esencialmente, ante la falta de preparación en materia administrativa de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quienes recomendaron y aplicaron medidas simplistas. En efecto, como quedó documentado en el primer capítulo de la presente investigación, una primera estrategia para abatir el rezago consistió en crear nuevos tribunales que auxiliaran a la Suprema Corte en la resolución de asuntos, y una segunda, que se consolidó en las reformas de 1988 y 1994, fue la constante descentralización de funciones a favor de los tribunales de Circuito, órganos que se multiplicaron, para hacer frente a las crecientes actividades jurisdiccionales, respecto de la Suprema Corte, a quien se le dejaron las funciones de un tribunal constitucional de última instancia.

Consideramos que esa no ha sido la mejor estrategia, toda vez que con el tiempo el problema del rezago continúa, dentro del Poder Judicial de la Federación, a pesar del incremento desmedido del número de magistrados y jueces. Pero como no se ha corregido la estrategia, los tribunales siguen creándose al ritmo en que se incrementan el número de asuntos pendientes de resolverse en los órganos judiciales.

La teoría procesal de nuestro país, desde hace por lo menos 30 años ha insistido que la creación de nuevos tribunales no será una medida adecuada para atender el creciente número asuntos en el ámbito de la justicia federal, por esa razón, el suscrito como maestro de la materia de teoría general del proceso de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y siguiendo los estudios del Doctor José Ovalle Favela, ya sea de manera conjunta, o por separado, sostuvimos en distintos foros la necesidad de impulsar una reforma procesal a fondo, con la finalidad de concentrar y hacer más ágil todos los procedimientos judiciales, para que los juzgadores, con estricto respeto a las garantías individuales, pero también con la eficacia y seguridad jurídica exigidos por los procedimientos, en forma pronta y expedita resolvieran. Para llevar a cabo esa labor era necesario analizar cada procedimiento en particular, a efecto de evitar que los juicios permanecieran subjudices, en beneficio de alguna de las partes, así como otorgar

¹³¹⁷ María Teresa Zambrano Calero, *La función del juez de distrito. Peso de las tareas administrativas. Un ejercicio exploratorio*, en Revista del Instituto de la Judicatura Federal, número 6, primer semestre de 2000, pp. 310-311.

las facultades necesarias al juez, que como director del proceso debía implementar, para allegarse en un breve tiempo de los elementos de prueba y poner el expediente en estado de resolución¹³¹⁸.

Otra medida que incesantemente surgía de los estudiosos del derecho procesal era la relativa a los efectos que debía darse a la resolución de los procedimientos de amparo, se insistió en la necesidad de abandonar la “fórmula Otero” que postula se otorgue efectos particulares al contenido de las resoluciones, con el inconveniente de que hace necesario acudir a solicitar el amparo y protección de la Justicia de la Unión, contra el contenido de disposiciones de carácter general que han sido declaradas inconstitucionales por el propio Poder Judicial de la Federación, sin que para ello sea obstáculo que se apliquen en esos casos, algunos principios para abreviar los procedimientos respectivos, ni la aplicación de la suplencia de la deficiencia de la queja, pues de todas formas debe darse el trámite al juicio, engrosando el número de asuntos de los tribunales. Por esta razón, la propuesta de fondo sería otorgar los efectos generales a las resoluciones que declaran inconstitucional una disposición de carácter general, de una vez por todas, y así abatir la cantidad de asuntos en trámite por parte de los órganos judiciales federales.

Además, en forma paralela a la reforma procesal de fondo, tendiente a reducir el número de juicios que se tramitan ante los tribunales federales, en últimas fechas se han señalado la aplicación de técnicas administrativas adecuadas para atender todas las facultades relacionadas con las atribuciones administrativas que deben desempeñar los órganos judiciales. Aunque todavía son escasos los estudios relacionados con la administración moderna de los tribunales, en fecha reciente Ariel Alberto Rojas Caballero¹³¹⁹, presentó un extraordinario texto relativo a la administración y liderazgo para órganos jurisdiccionales y poco a poco se abre la idea de exigir a los juzgadores la aplicación de políticas públicas en el desempeño de sus funciones, atendiendo sobre todo, al cúmulo de funciones administrativas que, como se indicó en el apartado que antecede, son mayores que las de naturaleza jurisdiccional.

En la actividad de los órganos judiciales se presentan dos grandes tendencias que con extraordinaria exactitud, el magistrado Ariel Alberto Rojas Caballero resume de la siguiente manera:

En el trabajo jurisdiccional se presentan dos grandes tendencias:

- En la primera de ellas, que podemos designar como tradicional, se piensa que en un órgano jurisdiccional están todas las cosas dadas: las leyes, reglamentos y acuerdos establecen los procedimientos; los consejos de la judicatura proporcionan los elementos materiales y establecen la plantilla de personal y, en esta posición, el Juez o Magistrado sólo debe sentarse pasivamente en su privado a revisar acuerdos, y firmarlos. En éstos órganos, por lo general, el personal trabaja

¹³¹⁸ Estas propuestas aunque se encuentran en todos los libros de teoría general del proceso, sobre todo los estudios realizados por el del Dr. Cipriano Gómez Lara y José Ovalle Favela, donde los hicimos valer fue en el grupo de trabajo que preparó el Plan de Gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari.

¹³¹⁹ Ariel Alberto Rojas Caballero, *Administración y liderazgo para órganos jurisdiccionales*, prólogo de Mariano Azuela Guitrón, Editorial Porrúa, S.A., México, 2006.

instintivamente de forma automática, sin una coordinación o dirección; reacciona frente a los errores o desviaciones; no existen horarios, las jornadas son extenuantes, “nadie se va hasta que no se vaya el jefe”; los acuerdos o proyectos pasan a revisión varias veces, retrasando la marcha del tribunal; nadie comparte su trabajo y existe un ambiente amañado y burocratizado. En el nivel humano prevalece un desánimo en los colaboradores, cada uno brinda lo estrictamente indispensable y se concreta únicamente a las funciones que le corresponden por el puesto que ocupa, los rumores son la fuente principal de información, no se atiende a la capacitación de sus miembros, etc. En estos órganos, trabajo sale pero a costa de muchas horas y sacrificios; todos los días se están inventando los procedimientos y los formatos y, por lo mismo, no es fácil supervisar y controlar su marcha;

- Afortunadamente también se viene presentando con mayor frecuencia una segunda tendencia, en que sus titulares han asumido personalmente la labor de planear sus funciones a través de organizar, estructurar, seleccionar, inducir, motivar, capacitar y promover a su personal; establecer procedimientos administrativos estandarizados; aprovechar al máximo los avances informáticos y establecer mecanismos de mejora continua y supervisión o control. Por lo general, de manera informal, todos los empleados comparten una misión, visión, objetivos y valores e integran un motivado equipo de trabajo. En este tipo de órganos, el titular, quizá de manera intuitiva en algunos casos, o de forma plenamente informada en otros, se auxilia de algunos instrumentos administrativos y de cierta habilidad de liderazgo para lograr que las cosas marchen mejor en su juzgado o tribunal. En este tipo de órganos, se respeta el principio que reza: El juez o magistrado “... debe ir en persona a su frente y hacer por sí mismo el oficio de capitán...”¹³²⁰.

La idea de adoptar una nueva administración en los órganos judiciales queda de manifiesto en la carta que con fecha 2 de mayo de 2003, remite el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a los jueces de Distrito y magistrados de Circuito, en las que, con relación al tema que nos ocupa, manifiesta:

(...) 4. Organización y minuciosidad en el trabajo. Cuando se desempeña un trabajo intenso originado en importante carga de asuntos, es indispensable saber delegar y aprovechar mejor las características de los colaboradores, clarificando desde su ingreso los asuntos que deben tramitarse y resolverse para apreciar su previsible grado de dificultad y dar a cada uno la atención requerida y en el momento adecuado. Infracciones administrativas que han tenido que sancionarse revelan la necesidad de poner más atención en este aspecto. Por ejemplo, determinar, después de muchos meses, que se es incompetente, es indicador de ello, como ha acontecido. Además, la función jurisdiccional supone detalles que deben atenderse rutinariamente. Dar a cada colaborador el lugar en el que puede desempeñarse más exitosamente contribuye a ello. Preocuparse permanentemente de la formación del personal no sólo hará más grata la función de los jueces y magistrados respectivos, sino que servirá, en su caso, a quienes lleguen a sustituirlos. Equilibrar inteligentemente la rapidez en el despacho con la calidad de las resoluciones que se dicten, en asuntos que lo ameriten, es una cualidad que debe desarrollarse.

5. Espíritu de equipo;

¹³²⁰ *Ibidem.*, pp. XXIII y XXIV.

6. Atención amable a justiciables y a sus representantes (...) ¹³²¹ .

La preocupación del ex presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación revela la necesidad de que los jueces y magistrados realicen acciones de índole administrativa de vanguardia, con la finalidad de lograr una mayor eficacia en el cumplimiento de sus funciones, por parte de los órganos judiciales. El propio Rojas Caballero, advierte que del comunicado del ministro Azuela Guitrón, se desprenden algunas acciones que deben ejecutar los titulares de los órganos, para su mejor funcionamiento, tales como: la planeación de las labores; la determinación de la misión, visión, objetivos generales y valores de cada uno y la alineación de todo el personal en esta filosofía; la organización del trabajo para aprovechar al máximo los recursos humanos y materiales; la adecuada selección, inducción, capacitación y promoción del personal; así como el control de las actividades y la mejora continua en el servicio ¹³²² .

El magistrado Rojas Caballero, señala que la administración dentro de los órganos judiciales, permitirá, entre otras cosas, las siguientes:

- a) Diseñar una estructura que permita enfrentar con mayor efectividad y equitativamente las cargas de trabajo;
- b) Establecer procedimientos administrativos estandarizados que faciliten el trabajo jurisdiccional y que permitan que el sistema “piense” por todos;
- c) Utilizar sincronizadamente los esfuerzos individuales en beneficio de todos y obtener mejores resultados;
- d) Dirigir mejor las labores del juzgado o tribunal;
- e) Controlar los aspectos cuantitativos y cualitativos del trabajo realizado;
- f) Detectar y corregir oportunamente los errores, así como tomar las pautas necesarias para que no se vuelvan a repetir;
- g) Establecer sistemas reales de mejora continua, y
- h) Resolver de manera más rápida los asuntos sometidos a su conocimiento, de la mejor manera posible y con un menor esfuerzo de todos ¹³²³ .

IX.4. Propuesta de creación de la figura del Administrador Judicial, o del técnico-administrativo de órganos judiciales para las tareas administrativas internas de los órganos judiciales.

El peso de las tareas administrativas resulta considerable y el tiempo que el juez dedica a las mismas es excesivo, considerando que la función esencial del juez es impartir justicia. De ahí que

¹³²¹ Mariano Azuela Guitrón, carta fechada el 2 de mayo de 2003, dirigida a los jueces de Distrito y magistrados de Circuito.

¹³²² Ariel Alberto Rojas Caballero, *Administración y liderazgo para órganos jurisdiccionales*, prologo de Mariano Azuela Guitrón, op.cit., p. 18.

¹³²³ *Ibidem.*, pp. 18-19.

prosperare la idea de que el juez es un administrador, un jefe, aunque la tarea no jurisdiccional debería de ser asumida por un empleado administrativo, pues el exceso de tareas administrativa hacen que el Juez se distraiga de la función para la que fue nombrado.

Una solución que surge de los propios funcionarios judiciales es la relativa a que mientras se logra hacer un análisis más profundo y diseñar una estrategia de racionalización de la organización de los juzgados, sería la existencia de un secretario técnico-administrativo, que dependa directamente del juez y que se encargue de revisar y efectuar las tareas administrativas, supervisado y bajo la responsabilidad del juez¹³²⁴.

Por su parte, Rodolfo Sánchez Zepeda, manifiesta la necesidad de implementar la figura del Administrador Judicial en los tribunales unitarios y colegiados de Circuito y juzgados de Distrito, sustentándola en el hecho de mejorar los servicios administrativos que se proporcionan en tales entes jurisdiccionales, con la finalidad de que el juzgador únicamente imparta justicia¹³²⁵. Sin embargo, la propuesta no señala la ubicación jerárquica de ese funcionario que pretende implementarse.

Examinando con cuidado el contexto en que se realiza la propuesta de Sánchez Zepeda, donde la funda en la existencia de órganos administrativos de tribunales en España y Estados Unidos de Norteamérica¹³²⁶, podría considerarse que su intención es que en México al adoptarse la figura, esta sea independiente de los titulares de los entes judiciales, para verdaderamente eliminarles la carga administrativa que actualmente les aqueja.

Baste aquí mencionar que los administradores de tribunales, son el funcionarios administrativo de mayor rango en el sistema estadual de los Estados Unidos, quien normalmente es el responsable en forma directa ante el Presidente del Tribunal, ya que lo ayuda en diversos aspectos, por ejemplo, en la planificación del presupuesto anual, la supervisión del personal no judicial, el seguimiento estadístico de los asuntos judiciales, la intendencia de los edificios de justicia y el seguimiento de personal para los tribunales¹³²⁷.

Por nuestra partes somos de la idea de que esos administradores de tribunales pudieran estar asignados por ente jurisdiccional, pero dependientes directos del Consejo de la Judicatura, y para lograr este aspecto debe eliminarse la responsabilidad que hoy tienen los juzgadores derivadas de las funciones administrativas, para dejar que una estructura paralela a la jurisdiccional atienda los aspectos paraprocesales, auxiliares y administrativos.

¹³²⁴ Rodolfo Sánchez Zepeda, *La administración judicial en México una propuesta de reforma*, en *Judicatura e Impartición de Justicia en México*, op.cit., p. 320.

¹³²⁵ Rodolfo Sánchez Zepeda, *La administración judicial en México una propuesta de reforma*, en *Judicatura e Impartición de Justicia en México*, coordinadores David Cienfuegos Salgado y Julio Cesar Vázquez-Mellado García, op.cit. 363-364.

¹³²⁶ Véase *ibídem.*, pp. 356-363.

¹³²⁷ Cfr. *Ibíd.*, p. 362.

Desde luego que para implementar esa figura sería necesario realizar un esfuerzo similar al de los Estados Unidos, para preparar a los administradores de tribunales¹³²⁸, con un perfil y un plan de estudios definido que permita de una vez por todas que se implementen medidas homogéneas para una verdadera administración en el ámbito judicial, donde se apliquen políticas públicas, así como los principios de racionalidad y eficiencia que caracteriza la administración de cualquier otro ente público.

¹³²⁸ Los administradores de tribunales, que actualmente son muy comunes en los Estados Unidos, se forman y capacitan en el Instituto para la Administración de Tribunales, con sede en Denver, Colorado, pero que funge como una verdadera escuela para formar profesionistas en el campo señalado, véase Rodolfo Sánchez Zepeda, *La administración judicial en México una propuesta de reforma*, op.cit., p. 362.

CAPÍTULO DÉCIMO

NUEVO MODELO DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL PODER JUDICIAL EN MÉXICO

X.1. Necesidad de Implantar un nuevo modelo de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación

Aunque nunca existió un diagnóstico exacto de la situación que guardaba el gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación hasta antes de la creación del Consejo de la Judicatura Federal, el régimen que prevalecía, antes de la reforma de 1994 revelaba varios inconvenientes, entre los que podría mencionarse los siguientes:

- Las funciones no jurisdiccionales de los juzgadores federales eran demasiadas y superaban con mucho a las atribuciones esenciales consistentes en resolver conflictos en vía jurídica;
- Los juzgadores federales dedicaban gran cantidad de tiempo a desahogar las atribuciones administrativa o de gobierno, en demerito de la función jurisdiccional esencial;
- Los ministros designaban a los magistrados y jueces, mediante un mecanismo impropio que incentivaba la prevalencia de elementos subjetivos y personales en la designación;
- Los jueces y magistrados tenían una dependencia muy marcada de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a quienes le debían su designación;
- En ese sistema era impensable hablar siquiera de la independencia interna de los órganos del Poder Judicial de la Federación;
- Lentamente se estaba conformando una elite basada en la meritocracia, cada vez más cerrada, conformada por familiares y amigos de los propios juzgadores federales. Llegando al grado del escándalo los frecuentes casos de “nepotismo” que desafortunadamente aún subsiste hasta nuestros días.
- No existía la carrera judicial y la capacitación era incipiente. Existía un Instituto de Capacitación del Poder Judicial que impartía cursos, no obligatorios, a los servidores públicos del Poder Judicial y a los abogados interesados.
- A pesar de la creación de nuevos tribunales Colegiados de Circuito y juzgados de Distrito, o de la competencia especializada de los órganos judiciales, el rezago continuaba siendo un reto importante para atender.
- La Suprema Corte continuaba con una carga importante de trabajo, no obstante el intento en 1988, de consolidar una competencia constitucional original, derivando a los tribunales colegiados de Circuito la competencia para decidir todos los asuntos de legalidad, y algunos de constitucionalidad que originalmente correspondía resolver al máximo tribunal, pero sobre los cuales se había sentado jurisprudencia; con la salvedad de que la

Suprema Corte podría atraer para su resolución asuntos de la competencia de los tribunales colegiados, atendiendo a su importancia y trascendencia.

- La Suprema Corte, ya fuera por conducto de su presidente, por parte de la Comisión de Gobierno, o de la decisión colegiada del Pleno, continuaba decidiendo aspectos administrativos y económicos que podrían comprometer la imparcialidad e independencia de criterio de los ministros en algunos asuntos, no sólo respecto de los órganos de los otros poderes del Estado, sino de proveedores de bienes y servicios del propio Poder Judicial.

X.2. Facultades administrativas externas de los órganos judiciales: la constitución, funciones, desarrollo y perspectivas del Consejo de la Judicatura en México.

Con la finalidad de dar una solución radical, entre otros temas, a los problemas de gobierno y administración del Poder Judicial en México, el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, al inicio de su administración, presentó una propuesta de reforma constitucional que llegó a ser de trascendencia tal que autores como Héctor Fix Fierro le han denominado el Big Bang de la Reforma Judicial en México¹³²⁹. Nosotros tenemos la convicción que esa reforma evidentemente significó un partaguas en el gobierno y administración del Poder Judicial en México, con la creación del Consejo de la Judicatura Federal.

En efecto, como se indicó en el repaso histórico realizado en el título I, capítulo tercero, sobre la reforma del Poder Judicial de la Federación¹³³⁰, con fecha 5 de diciembre de 1994, cuatro días después de su toma de posesión, el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León presentó ante el Senado de la República una iniciativa de reformas, mediante la cual proponía modificar los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 96, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La temática de la reforma, de manera solo enunciativa, fue la siguiente:

1. Reforma del artículo 105 a fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre la Federación, los estados y los municipios; entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, entre los poderes de la entidades federativas; o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal. Al ampliarse la legitimación para promover las controversias constitucionales se reconoce la complejidad que en nuestros días tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales¹³³¹;

¹³²⁹ Véase Héctor Fix Fierro, *La reforma en México: entre la eficacia autoritaria y la incertidumbre democrática*, en busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, México, pp.261-269.

¹³³⁰ Vid. supra, capítulo primero, p. 161 y ss.

¹³³¹ Exposición de motivos de la iniciativa de reformas, mediante la cual se propuso modificar los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 96, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116,

2. Abrió la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o, en su caso, el Procurador General de la República, puedan plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes previéndose que las resoluciones puedan anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional¹³³²;

3. Las atribuciones administrativas de la Suprema Corte de Justicia sean asignadas a un órgano de nueva creación. Éste órgano se integraría por personas designadas por los tres poderes de la Unión quienes ejercerías sus funciones por un tiempo limitado y serían sustituidos mediante un sistema de escalonamiento. Con la liberación de las cargas de trabajo administrativo, el Pleno de la Suprema Corte contará en adelante con mayor tiempo para el desahogo de sus funciones jurisdiccionales¹³³³;

4. El órgano de administración sería responsable de velar por la independencia de los jueces y magistrados, y cuidaría que en todo momento se apliquen estrictamente los principios de la carrera judicial, a fin de garantizar la adecuada calificación de las personas que asuman la función jurisdiccional¹³³⁴;

5. Propuso un procedimiento más riguroso para la aprobación por el Senado de la República, de los nombramientos de ministros propuestos por el titular del Ejecutivo Federal. Su comparecencia pública y el voto favorable de dos terceras partes de los miembros de ese órgano legislativo, serán requisito para otorgar dicha aprobación. Se propuso, asimismo, modificar el régimen de ingreso a la Suprema Corte, estableciendo requisitos e impedimentos más exigentes, que garanticen que la persona propuesta reúna calidad profesional, vocación judicial suficiente para el cabal cumplimiento de su responsabilidad. En congruencia tanto con sus nuevas atribuciones como con la necesidad de facilitar la deliberación se propone la reducción en el número de ministros que integran la Suprema Corte¹³³⁵;

6. A fin de garantizar que la Suprema Corte de Justicia se actualice y su función se legitime periódicamente, se propone que los ministros que la integran ocupen el cargo por un periodo determinados y que su sustitución se lleve a cabo de manera escalonada, con un haber de retiro para los ministros, atendiendo a la duración temporal de su encargo, para garantizar que la función jurisdiccional se ejerza con independencia¹³³⁶;

122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Presidente de la República ante la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, con fecha 5 de diciembre de 1994, Diario de los Debates de ese poder legislativo p. VI.

¹³³² Ídem.

¹³³³ Ídem.

¹³³⁴ Ídem.

¹³³⁵ Ibídem, pp. VI y VII.

¹³³⁶ Ibíd., p. VII

7. Respetando el monopolio de la acción penal que tiene asignada el Ministerio Público, como representante de la sociedad, la iniciativa prevé la creación de instrumentos para controlar la legalidad de las resoluciones de no ejercicio de la acción penal, con lo que se evitará que, en situaciones concretas, tales resoluciones se emitan de manera arbitraria¹³³⁷;

8. Por último, la iniciativa plantea las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública en el que la federación, los estados y los municipios deberán garantizar una política coherente en la materia. Este debe incluir, entre otros elementos, la integración de un sistema nacional de información sobre delincuentes y cuerpos policiales, la coordinación de elementos humanos y materiales entre los distintos niveles de gobierno en la prevención y combate a la delincuencia; y la profesionalización creciente de estas corporaciones y su vinculación de manera renovada con la comunidad para recuperar su prestigio y credibilidad a través del cumplimiento cabal y respetuosos de su deber. Asimismo, se establece como criterio constitucional el que la actuación de las policías, a todos los niveles, se rija por los principios de legalidad, honestidad y eficiencia¹³³⁸.

Todos los puntos planteados por la reforma, sin duda, revisten una importancia extraordinaria; pero, en lo sucesivo, al analizar la iniciativa del presidente Zedillo, nos referiremos exclusivamente a los que interesan para el desarrollo del presente trabajo, relativos a la creación del Consejo de la Judicatura Federal, el reacomodo de competencias de gobierno y de administración entre ese nuevo órgano y la Suprema Corte, así como las modificaciones en la organización de este máximo tribunal del país.

X.3. La administración de poder judicial de la federación, en la iniciativa de reformas de diciembre de 1994

La reforma constitucional de diciembre de 1994 fue integral y trató varios aspectos relacionados con la procuración e impartición de justicia, pero respecto de esta segunda vertiente se modificó la competencia e integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se desagregaron y otorgaron facultades para convertir a ese organismo cúspide del Poder Judicial en un verdadero tribunal constitucional, pero un aspecto de la reforma, no menos importante, fue el relativo a la administración y gobierno del Poder Judicial, el cual corresponde analizar en el presente trabajo, por ser materia del mismo. En la iniciativa presidencial para justificar la reforma específicamente en este último aspecto, se destaca:

Desde 1928 a la fecha, se han ido concentrando en el tribunal pleno un número creciente de atribuciones no relacionadas propiamente con la función de impartir justicia. Destaca el nombramiento, adscripción y disciplina de los jueces de Distrito y magistrados de Circuito; la

¹³³⁷ Ídem.

¹³³⁸ Ibídem., pp. VII y VIII.

elaboración del proyecto de presupuesto del poder judicial; la determinación del número, materia y ubicación de los órganos jurisdiccionales; el otorgamiento de licencias a distintos miembros de la judicatura federal; así como la administración de la defensoría de oficio; la designación de los miembros de ésta; y la realización de visitas de inspección a todos los órganos jurisdiccionales federales del país, entre muchas otras más. Así puede afirmarse que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, además de la importante tarea de impartir justicia, han tenido que ocuparse de la administración de un Poder Judicial cada vez más grande y complejo¹³³⁹.

Cabe señalar que la reforma contenía un propósito inalcanzable, pues pretendía que los juzgadores federales concentraran su actividad en funciones puramente jurisdiccionales, ampliando el tiempo que debían dedicar a la impartición de justicia. Pero como advertimos, en el párrafo transcrito de la iniciativa presidencial, plantea transferir sólo una parte, muy limitada, de las funciones administrativas y de gobierno ejercidas por los juzgadores federales, quienes a pesar de la buena voluntad de los autores de la reforma, en el nuevo modelo, conservarían un cumulo de atribuciones administrativas que debían desahogar en demérito del tiempo para atender cuestiones jurisdiccionales.

Considero que la propuesta de reforma constitucional de 1994 no fue suficientemente consensada y participaron en ella un grupo muy reducido de profesionistas pertenecientes al ámbito académico, y de los poderes Ejecutivo y Legislativo, pero atendiendo quizá a los delicados temas que requerían confidencialidad, para evitar una respuesta política, como la transformación radical de la composición de la Suprema Corte, que proponía la reducción del número de ministros de 26 a 11 y la jubilación anticipada de los propios ministros, fueron factores que impidieron consensar el contenido de la reforma con los integrantes del Poder Judicial de la Federación. Esa exclusión fue perniciosa, pues bien pudo trabajarse por tramos de responsabilidad bien definidos para permitir apertura en el tratamiento de algunos temas, donde solo podían dar luz los propios juzgadores que conocían a fondo las funciones no jurisdiccionales que ejercían y que debían transferirse al Consejo de la Judicatura.

La exclusión de los juzgadores en el proceso de reforma y la falta de estudios exhaustivos sobre las funciones no jurisdiccionales de los órganos judiciales en México, perfilaron la decisión de transferir, solo parcialmente, al Consejo de la Judicatura, las funciones administrativa más visibles desde la academia, y que coinciden con las que hemos identificado en el presente trabajo como “funciones administrativas externas”, pero dejando a los ministros, magistrados y jueces la carga intacta de las que denominamos “funciones administrativas internas”¹³⁴⁰. Por tanto,

¹³³⁹ *Ibíd.*, p. XVII.

¹³⁴⁰ En el tramo en el que participe en la propuesta de crear al Consejo, sólo nos apoyamos en los estudios realizados sobre las atribuciones no jurisdiccionales de los órganos judiciales, que dispersamente la doctrina refería, y especialmente en los realizados por el Doctor Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, pero como hemos señalado, estos se referían a las atribuciones administrativas genéricas y más conocidas de los órganos judiciales, pero excluían una serie de facultades administrativas de los mismos que, hasta en fecha reciente, se recogen en estudios más específicos, como los realizados por la magistrada María Teresa

permanece y se perpetúa, en forma paradójica, la misma práctica que pretendía evitarse con la reforma, es decir, la función dual de los juzgadores en materia jurisdiccional y administrativa.

Analizaremos con mayor detenimiento la materia administrativa del poder judicial que fue transferida al Consejo de la Judicatura Federal, en el apartado en que analicemos las facultades de ese órgano.

X.4. Integración del Consejo de la Judicatura

La iniciativa proponía modificar el artículo 100 constitucional a fin de que las funciones administrativas que, hasta ese momento, ejercía la Suprema Corte recayeran en el Consejo de la Judicatura Federal, el cual se integraría de la forma siguiente:

(...) siete miembros, y lo presidiría el ministro que resulte electo para presidir la Suprema Corte. De los seis miembros restantes del Consejo, dos serán designados por la Cámara de Senadores, uno electo por los jueces de Distrito, uno electo por los magistrados de Circuito y dos designados por el Presidente de la República. Salvo en el caso del Presidente de la Suprema Corte, los miembros durarán en su cargo cinco años, llevándose a cabo su renovación de manera escalonada¹³⁴¹.

Cabe señalar que antes de que se integrara la iniciativa presidencial, en los trabajos previos, se manifestaron dos posturas sobre la integración del Consejo: a) por una parte, un grupo de abogados, siguiendo la experiencia recorrida por otros países, proponía que en la integración se incorporara un representante del sector académico elegido de una terna formulada por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, un consejero electo de otra terna propuesta por las barras y asociaciones de abogados con registro oficial, la elección estaría, en ambos casos, a cargo del Senado de la República, así como dos consejeros designados uno, por cada Cámara del H. Congreso de la Unión, uno designado por el titular del Ejecutivo Federal y otros dos de la rama judicial, electos éstos, uno por los jueces de Distrito y otro por los magistrados de Circuito y, finalmente, el presidente que lo sería el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹³⁴²; b) la otra postura, que finalmente se impuso, estuvo respaldada por otro sector de abogados, a los que pudiéramos señalar como más conservadores o

Zambrano Calero. Eso evidentemente, limitó la visión de los autores de la reforma, con la consecuencia de dejar fuera de la competencia del Consejo, varias atribuciones que por su naturaleza le correspondía a ese órgano.

¹³⁴¹ Exposición de motivos de la iniciativa de reformas, mediante la cual se propuso modificar los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 96, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Presidente de la República ante la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, con fecha 5 de diciembre de 1994, Diario de los Debates de ese poder legislativo pp. XVII Y XVIII.

¹³⁴² López Pescador José de la Luz, *Reformas del Poder Judicial*, ed. Partido Revolucionario Institucional, Propuestas de Gobierno 1994-2000, ed. Frente Nacional de Organizaciones y Ciudadanos, México, 1994.

bien oficialistas que se negaban rotundamente a que participaran en la integración del Consejo representantes emanados de sectores profesionales y recalcando la idea de que todos los consejeros fueran designados por órganos de los tres poderes del Estado, en forma paritaria, 2 representantes de cada uno, pero concediendo una ventaja de una mayoría relativa a los representantes del Poder Judicial, con el integrante ex officio que presidiría el organismo y que sería el Presidente de la Suprema Corte.

Si la iniciativa contemplaba una integración del Consejo de la Judicatura que, en nada ayudaba para lograr la autonomía, tan necesaria para el buen desempeño de dicho órgano¹³⁴³, en el proceso deliberativo, que inició en la Cámara de Senadores, se dio un retroceso todavía mayor, al incorporar la opinión de los nuevos ministros, sobre todo de los ratificados que provenían de la Corte anterior, quienes cabildaron fuertemente para posicionar el argumento de que el Consejo debía integrarse con una mayoría absoluta de consejeros provenientes de la rama judicial, respaldando su posición en estudios de destacadísimos juristas, como el propio Doctor Fix Zamudio, quien siempre ha compartido ese punto de vista¹³⁴⁴. Por esta razón, el día 18 de diciembre que se da lectura en la Cámara de Diputados a la minuta del proyecto de Decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, proveniente de la Cámara de Senadores, se observa una modificación sustancial, respecto a la integración del Consejo que se proponía en la iniciativa presidencial. En efecto, la minuta disponía como texto del segundo párrafo del artículo 100 del texto fundamental, el siguiente:

Artículo 100.

(...)

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; un magistrado de tribunales colegiados de circuito, un magistrado de los tribunales unitarios de circuito y un juez de distrito, quienes serán electos mediante insaculación; dos consejeros designados por el Senado y uno por el presidente de la República. Los tres últimos, deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. Los consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución¹³⁴⁵.

¹³⁴³ El maestro Mario Melgar Adalid considera que era más pertinente todavía la integración del Consejo propuesta en la iniciativa presidencial que la surgida del proceso deliberativo en el Senado, toda vez que, en su opinión, la integración planteada por el Presidente de la República daba un balance adecuado, conveniente para la colaboración de poderes (...); en *la reforma judicial mexicana. Notas sobre el Consejo de la Judicatura Federal*, en Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura, op.cit., pp. 28-29.

¹³⁴⁴ Cfr. Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro, *El Consejo de la Judicatura*, Cuadernos para la reforma de la justicia número 3, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.

¹³⁴⁵ Minuta proyecto de Decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, diciembre 18 de 1994, Año I, número 23, p. 1874.

La integración del Consejo en los términos propuestos por la minuta del Senado, remitida a la Cámara de Diputados, disipó todas las voces opositoras a la reforma, y reforzó la idea de que una mayoría absoluta de consejeros provenientes de la rama judicial, redundaba en una administración que garantizaría la independencia del Poder Judicial, con respecto de los otros poderes públicos. Esa postura consistente en cuidar la autonomía de la organización judicial, canceló la posibilidad de realizar un análisis más profundo y buscar también la independencia judicial plena, respecto de los mismos órganos judiciales superiores, creados o por crearse, en otros términos, tratar de reivindicar la independencia judicial, no sólo respecto de los otros poderes del Estado “independencia externa”, sino también, respecto de los propios órganos judiciales “independencia interna”.

Los que seguimos de cerca la incorporación del Consejo de la Judicatura quedamos muy decepcionados y estábamos convencidos del fracaso del nuevo modelo de gobierno y administración del Poder Judicial, toda vez que sabíamos que uno de los argumentos más fuertes para impulsar la reforma fue el poder que habían acumulado los ministros de la Suprema Corte para designar a los titulares de los órganos judiciales, así como la vigilancia que sobre éstos tenían los integrantes de la Corte, elementos que, entre otros, daban pauta al “clientelismo” y a los abusos, que redundaban, en la mayoría de las ocasiones, en “nepotismo”. Por esa razón si se pretendía el inicio de una verdadera carrera judicial, donde se eligiera con criterios objetivos e imparciales a los titulares de los órganos judiciales, se hacía necesario exterminar de raíz la posibilidad de que los ministros de la Corte volvieran a tener el control del órgano de gobierno y administración del Poder Judicial.

La prioridad de la reforma, relativa a lograr una autonomía interna de los jueces, para rescatarlos del pernicioso sistema, donde dependían en términos absolutos de la voluntad de los ministros de la Corte, se dejó atrás por el infundado temor de que los otros poderes del Estado intervendrían en la administración y gobierno de la rama judicial, a través del Consejo de la Judicatura, donde tendrían sus representantes.

La integración del Consejo acordada y aprobada en la reforma de 1994, es la que subsiste hasta la actualidad, pero acorde con el sistema democrático, al que aspiramos, debe modificarse, para permitir la incorporación de integrantes que representen a grupos de profesionales vinculados con las actividades de la administración de justicia. Debemos eliminar la idea patrimonialista del poder, en el sentido de que sólo tienen derecho a decidir en forma mayoritaria la administración de los recursos públicos asignados al poder judicial, los juzgadores, cuando en realidad existen muchos mexicanos con un perfil más adecuado para llevar a cabo esa función, con el mismo patriotismo y profesionalismo con que lo haría un juez. Por tanto, debemos desterrar la idea de que los recursos asignados al poder judicial, son sólo de ese poder y únicamente sus miembros deben decidir sobre los mismos, cuando en realidad se trata de recursos públicos destinados a un fin específico que cualquier mexicano con el perfil adecuado puede cuidar de su aplicación, sin necesidad de que sea juzgador, ni mucho menos incondicional de los ministros de la

Corte, pues como cualquier servidor público que administra recursos, debe ser incondicional sólo de las normas jurídicas que regulan la aplicación de los mismos.

X.4.1. La elección de los Consejeros Judiciales provenientes de la rama judicial por insaculación

La batalla no estaba completamente perdida para erradicar la estructura jerárquica perniciosa del Poder Judicial, toda vez que el Senado incorporó una forma novedosa para designar a los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal provenientes de la rama judicial, que daría cierta autonomía y sana distancia a dicho organismo, respecto de la Suprema Corte de Justicia. En efecto, como se indicó en párrafos precedentes, el párrafo segundo del artículo 100 constitucional que se aprobó por el Constituyente permanente, señalaba que los consejeros representantes de los funcionarios judiciales serían electos mediante insaculación. La parte conducente del texto señalaba:

Artículo 100.

(...)

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; un magistrado de tribunales colegiados de circuito, un magistrado de los tribunales unitarios de circuito y un juez de distrito, quienes serán electos mediante insaculación (...)¹³⁴⁶.

Este agregado que realizó el Senado sobre la forma en que debía elegirse a los representantes de los jueces y magistrados ante el Consejo resultó atractivo y resolvió, en su momento, el problema derivado de la iniciativa presidencial que solo señalaba que esos funcionarios (jueces y magistrados) elegirían a un representante ante el Consejo¹³⁴⁷, pero pretendía dejar al legislador ordinario la tarea de diseñar un esquema de elección.

Pero, a la vez, el método de elección introducido por el Senado evitó que el legislador ordinario con más tiempo y un consenso adecuado, regulara el procedimiento que legitimara la elección de los jueces y magistrados que integrarían del Consejo, pues se arguyó que existía el riesgo de que se politizara el proceso, y permearan los métodos de la política en el ámbito judicial, lo cual resultaría pernicioso para el sistema, pero en el fondo, considero que existía un riesgo verdadero para perder el control monolítico que ha tenido la Suprema Corte, para designar a todo tipo de funcionario o representante del Poder Judicial. Por esta razón, sin mucho aspaviento entre

¹³⁴⁶ Texto del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994.

¹³⁴⁷ Cfr. Exposición de motivos de la iniciativa de reformas, mediante la cual se propuso modificar los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 96, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Presidente de la República ante la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, con fecha 5 de diciembre de 1994, Diario de los Debates de ese poder legislativo p. XVIII.

los poderes del Estado se aprobó un método de elección de los consejeros de la rama judicial, muy peculiar, que fue el de insaculación, pues con ello se desvanecía la posibilidad de que se aplicaran métodos democráticos abiertos para la designación de representantes en el ámbito judicial.

Consideramos que el riesgo de politizar la elección de los jueces y magistrados representantes ante el Consejo, al que se refieren los detractores para aplicar métodos democráticos en la elección de representantes del Poder Judicial, estaba superado, toda vez que, como vimos en el título III, capítulo primero del presente trabajo, los ejemplos de Italia, Portugal, España y Argentina nos señalan que una regulación exhaustiva del proceso, el establecimiento de los órganos electorales con criterios objetivos, la apertura para que participen los juzgadores con el perfil adecuado propuesto por sus pares, la prohibición de hacer proselitismo y la garantía jurisdiccional específica para resolver cualquier controversia sobre la legalidad del procedimiento, conjura el fantasma de que se politice o partidice el organismo judicial¹³⁴⁸.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define el término insacular de la siguiente manera:

Insacular: 1. 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 escrutinio¹³⁴⁹.

Mario Melgar Adalid señala que en México se colocaron boletas con los nombres de los jueces y magistrados “insaculables”, en unas “peceras” transparentes, en ceremonia pública y a la luz del día¹³⁵⁰, para dar cumplimiento a los términos del procedimiento de elección de los jueces y magistrados que serían consejeros, en términos del segundo párrafo del artículo 100 constitucional.

El procedimiento de insaculación generó polémica, toda vez que en concepto del ilustre amparista mexicano don Ignacio Burgoa Orihuela, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de mayo de 1995, adicionó requisitos a los jueces y magistrados para poder participar en la insaculación que no exigía el texto constitucional. El propio Mario Melgar reconoce que en términos del artículo décimo cuarto transitorio del Decreto, mediante el cual se emitió la referida Ley, que los requisitos que la ley fijó y no contenía la constitución eran: 1. No haber sido sancionado por falta grave con motivo de queja administrativa, y 2. Haber sido ratificado en el cargo de juez de distrito o de magistrado de circuito¹³⁵¹.

¹³⁴⁸ Véase capítulo tercero, Italia, Portugal y Argentina, *infra*, pp.

¹³⁴⁹ Voz Insacular en *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, *op.cit.*, p.

¹³⁵⁰ Mario Melgar Adalid, *El Consejo de la Judicatura Federal*, *op.cit.*, p. 103.

¹³⁵¹ Ídem.

Pero la crítica más severa fue la relativa a lo inapropiado del método de insaculación para designar a los consejeros de la rama judicial que integrarían el Consejo, toda vez que para José Ovalle Favela, citado por Mario Melgar, resulta contrario al propósito de la carrera judicial. Refuerza su argumento el ilustre procesalista señalando que: “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”¹³⁵².

Sin embargo, existe otra crítica de la violación al contenido del artículo quinto transitorio del Decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994, por parte del Consejo de la Judicatura Federal, toda vez que según el texto de ese precepto, los Consejeros provenientes del Poder Judicial debían durar en su encargo hasta el último día de noviembre de 2001.

Siguiendo el contenido del artículo transitorio de referencia se designaron mediante insaculación, para concluir su periodo hasta el día último de noviembre de 2001 a un magistrado de tribunales colegiados de circuito, un magistrado de tribunales unitarios de circuito y un juez de Distrito, respectivamente, Alfredo Borboa Reyes, Raúl Armando Pallares Valdés y Antonia Herlinda Velasco Villavicencio.

Con motivo de la emisión de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada el 26 de mayo de 1995, el legislador ordinario, violando el contenido del artículo quinto transitorio del Decreto que contenía la reforma constitucional de referencia, y no obstante, haber sido emitida por el Constituyente permanente, determinó en el artículo decimo cuarto transitorio del ordenamiento legal de referencia que: *“Dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigor de esta ley, 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 instalar a los magistrados de circuito y al juez de Distrito que ocuparan el cargo de consejeros cumpliendo los requisitos de esta ley, quienes desempeñaran los cargos hasta concluir el periodo a que se refiere el artículo 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”*¹³⁵³.

La irregularidad de la ley proviene no del hecho de que exija mayores requisitos a los jueces y magistrados para participar en el procedimiento de insaculación, sino en el hecho de no respetar el periodo para el que fueron electos los primeros consejeros representantes de la rama judicial, que según el precepto constitucional transitorio de referencia, debían concluir hasta el día

¹³⁵² *Ibíd.*, p. 106.

¹³⁵³ Véase Artículo Décimo Cuarto Transitorio del Decreto mediante el cual se emite nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en Diario Oficial de la Federación de 26 de mayo de 1995.

último de noviembre del año 2001. El propio Mario Melgar trata de dar la vuelta a este tema quizá por el evidente conflicto de intereses, pues él fungía como consejero de la judicatura designado por Senado de la República, en la época en que se suscitó el conflicto y, por ende solo combate el argumento del maestro Burgoa, respecto de los requisitos adicionales exigidos por el texto legal para la designación de consejeros, pero no el punto relativo a la falta de respeto del periodo a los consejeros electos conforme al artículo quinto transitorio del Decreto de reforma constitucional, es decir, el análisis del consejero Melgar fue parcial, eludiendo el análisis de fondo del asunto, en los términos aquí planteados¹³⁵⁴.

Así, con base en lo dispuesto por el artículo Décimo Cuarto transitorio del Decreto mediante el cual se expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de mayo de 1995, el Presidente del Consejo y los consejeros designados por el Senado y el Poder Ejecutivo, procedieron a insacular a los funcionarios judiciales que, por segunda ocasión, fungirían como consejeros, recayendo los nombramientos en Alfonso Galván Villagómez, Luis Alberto Vargas Chávez e Hilda Cecilia Martínez González, magistrado de tribunal Colegiado, Unitario y Juez de Distrito, respectivamente¹³⁵⁵.

En enero de 1997, por causa del fallecimiento de la consejera Hilda Cecilia Martínez González, tomó el cargo como consejera la juez de Distrito María Concepción Elisa Martín de Zúñiga. Los consejeros de la Judicatura surgidos del Poder Judicial designados en el año 1995, aún fuera de manera irregular, debían concluir su periodo en noviembre de 2001¹³⁵⁶, pero cosa extraña, tampoco cumplirían con su periodo, esta vez por virtud de la quinta reforma al artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promovida por el titular del Ejecutivo de la Unión el 6 de abril de 1999 a la que nos referiremos posteriormente.

La falta de acoplamiento de los representantes judiciales ante el Consejo de la Judicatura Federal podría revelar, por un lado, la falta de oficio político de dichos representantes, pero, por otro también la autenticidad con la que pretendieron asumir su encargo, sin subordinación alguna hacia ningún órgano “superior” del propio Poder Judicial, ni siquiera del Presidente del Consejo y

¹³⁵⁴ Cfr. Mario Melgar Adalid, *El Consejo de la Judicatura Federal*, op.cit., pp. 104 y 105; en esta parte de su obra incluso en forma injusta el maestro Melgar Adalid califica la opinión del maestro Burgoa como ligera, superficial y alejada de la objetividad, equilibrio y profundidad de sus textos académicos. Señalando que el ilustre amparista atendió exclusivamente a una faceta del asunto sin analizarlo de manera integral. Pues bien, ahora se ve que el mismo acusador peca de lo acusado, pues como se señaló en el texto del que proviene la presente cita, el maestro Melgar Adalid no analiza la perspectiva, desde la cual deviene irregular el relevo de los primeros consejeros judiciales.

¹³⁵⁵ Véase Raúl Chávez Castillo, *El Consejo de la Judicatura Federal. Mitos y Realidades*, Editorial Porrúa, S.A., México, 2008, p. 8.

¹³⁵⁶ Véase artículo Décimo Cuarto Transitorio del Decreto mediante el cual se emite nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en Diario Oficial de la Federación de 26 de mayo de 1995.

de la Suprema Corte¹³⁵⁷. Esto explica también la razón de que la propuesta de una reforma para modificar el método de elección de los representantes del Poder Judicial ante el Consejo surgiera de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que incluso preferían sacrificar un representante del poder judicial ante el Consejo, para ofrecerlo como incentivo al Ejecutivo para que este designara dos en lugar de uno, a cambio de que fuera el Pleno de la Corte quien designara a los representantes del Poder Judicial. En otros términos evitar discusiones y búsqueda de acuerdos en la conducción y administración del Poder Judicial, para obtener una posición “institucional”, con representantes afines a la línea del Presidente de la Corte, en quien el Pleno de ese máximo tribunal del país deposita su confianza para el ejercicio administrativo, financiero y de gobierno del referido Poder.

Otro aspecto que previsiblemente generaría conflicto entre los consejeros judiciales y el Presidente de ese órgano, era el relativo a la representatividad que era más amplia en el caso de los jueces y magistrados que accedían al Consejo, tanto por el número de representados, como por ser éstos los destinatarios de las decisiones que tomara el Consejo.

En efecto, los magistrados y jueces, de entrada tenían una base de legitimación más amplia y de ahí que sus actuaciones tendiera a tener mayor peso que las del propio Presidente del Consejo, pues representaban a un sector más amplio de funcionarios judiciales, que eran además los receptores de las medidas que tomara el Consejo. La única forma de sofocar ese poder que al azar le llegaba a los consejeros representantes de jueces y magistrados era implantar algún esquema de elección de dichos representantes, del que resultara una subordinación, explícita o implícita. Así en nuestro país se disfrazó la pretensión de esa subordinación, anunciando la conveniencia de adoptar un método más racional de elección de dichos representantes, por ello se busco, que fuera el Pleno de la Suprema Corte el que eligiera a los consejeros judiciales que al margen de las particularidades del procedimiento, como la objetividad, y la transparencia, etc., el fondo del asunto consiste en que los jueces y magistrados consejeros pasen el escrutinio previo de “lealtad” a los ojos de los ministros de la Corte, pero también con una designación de la Corte se revelaría claramente a los consejeros judiciales que su designación la deben al Pleno del máximo tribunal del país y no a sus pares, con todas las consecuencias negativas que esto implica, toda vez que *la nominación genera una relación psicológica de subordinación que tiene múltiples implicaciones, entre las que pueden destacarse la adopción de una actitud de subordinación a la*

¹³⁵⁷ Cabe aclarar que si en algún sector oficial se conoce la disciplina es en Poder Judicial, donde los jueces y magistrados, por no hablar de los funcionarios intermedios o menores, se allanan plenamente a la voluntad “superior” de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, del texto constitucional y legal que reguló el Consejo de la Judicatura Federal se advertía que los “consejeros” tenían una posición igualitaria entre sí y un nivel en la estructura gubernamental similar al de un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que obligaba a todos los consejeros a participar con la dignidad concedida por la ley, pero eso pugnaba con la posición del Presidente de la Corte a quién no le convenía ver a los “consejeros” representantes de la rama judicial, como tales, sino en razón de su nombramiento judicial de origen, es decir, como Juez o Magistrado, y de ahí su convicción de que debían apoyar ciegamente sus propuestas al interior del Consejo.

*jerarquía piramidal, característica del ejercicio del poder, que de esa forma potencia las posibilidades de autogeneración de la élite o grupo gobernante*¹³⁵⁸.

Por si fuera poco, la iniciativa de reformas al artículo 100 constitucional, presentada por el Presidente de la República ante la H. Cámara de Senadores, en abril de 1999, aclaró en la exposición de motivos:

(...) los consejeros no son representantes de la magistratura, del Senado o del Ejecutivo. En efecto, la colaboración de poderes en la integración del Consejo busca exclusivamente asegurar la autonomía de los consejeros, respecto de cualquier otro órgano. En esa virtud, los citados consejeros no mantienen vínculo alguno con el cuerpo que los designó, sino que, una vez nombrados, pasan a formar parte de un órgano distinto, en el cual ejercen su función con plena independencia e imparcialidad. Dicho de otra manera, los consejeros no llevan mandato alguno ante el Consejo, ni del Senado, ni del Ejecutivo Federal ni de los órganos judiciales¹³⁵⁹.

Dado que los únicos consejeros que habían sido relevados de sus cargos, eran los provenientes de la rama judicial, no debemos pecar de inocentes, para soslayar percatarnos de quienes eran los destinatarios de la innecesaria aclaración que se hace en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial. Esa aclaración, nos hace ver también que, desde luego, existieron algunos consejeros que antes de 1999, pretendieron actuar representando al cuerpo que los designó o del que provenían. Los únicos consejeros que pudieron actuar de esa manera, son los que provenían de la rama judicial, por dos razones: 1. Sólo a ellos se buscó relevarlos de sus cargos, sin motivos explícitos y transparentes, y 2. Las actuaciones del Consejo solo afecta como destinatarios a los jueces y magistrados, por lo que resultaba evidente que fueran los representantes judiciales los que trataran de matizar o modificar, en la medida de lo posible, las actuaciones del órgano colegiado de referencia.

Por tanto, un análisis más cuidadoso del método de insaculación nos revela que en el Poder Judicial no existían condiciones para discutir abiertamente la toma de decisiones de temas importantes y delicados relativos al gobierno y administración del Poder Judicial, donde se reconociera el amplio espacio que le corresponde a los propios jueces y magistrados, sino para continuar la práctica que se ha institucionalizado en nuestro país, donde al funcionario de “mayor jerarquía” no se le puede contradecir, interpelar, ni corregir, y mucho menos en un ámbito donde concurren representantes de los otros poderes del Estado.

¹³⁵⁸ Véase Luis González Placencia, *La judicatura federal mexicana frente al estado constitucional de derecho*, en Juez. Cuadernos de Investigación del Instituto de la Judicatura Federal, volumen 1, número 1, otoño de 2002, Instituto de la Judicatura Federal, México, 2002, p.57.

¹³⁵⁹ Iniciativa de reformas de diversas disposiciones constitucionales presentada por el presidente de la República ante los ciudadanos secretarios de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, con fecha 6 de abril de 1999, pp. 8 y 9.

Antes de que se presentara la iniciativa de reforma de diversas disposiciones constitucionales, por parte del presidente de la República en abril de 1999, es su clásico libro sobre El Consejo de la Judicatura Federal, el entonces consejero de ese órgano colegiado, maestro Mario Melgar Adalid criticó fuertemente el método de insaculación¹³⁶⁰, mediante el cual se elegían a los consejeros provenientes del Poder Judicial y señaló la conveniencia de que fuera la Suprema Corte la encargada de elegir a dichos consejeros, pero sin dar razones de peso.

En efecto, después de revisar algunas alternativas para la designación de los Consejeros provenientes del Poder Judicial, señala que otorgar esa facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación resulta lo más adecuado por el rango superior de la Corte y por apearse a la tradición¹³⁶¹, sin dejar de reconocer, al menos, que esa alternativa pugna con el propósito de relevar a los ministros de tareas no jurisdiccionales. Pero lo que nos parece aún más paradójico es que en forma dogmática el maestro Mario Melgar desecha otros métodos más viables de elección de los referidos consejeros y, solo para ilustrar, nos referiremos a dos de esos métodos que a nosotros nos parecen más adecuados que el reintegro de las funciones de gobierno y administración del Poder Judicial a favor del Pleno de la Corte:

1. Del método de designación de los consejeros judiciales *por voto de sus pares*, lo rechaza simple y sencillamente por la posibilidad de que el proceso se politice y se generen compromisos entre el consejero electo y sus electores, así como propiciar división entre el grupo ganador y el perdedor. Está presente el problema de no fácil solución, de que los pares vigilen y ejerzan la función disciplinaria de los propios pares elegidos¹³⁶², y

¹³⁶⁰ El maestro Mario Melgar Adalid, precisó que 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 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; en *El Consejo de la Judicatura Federal*, op.cit., pp. 106-107.

¹³⁶¹ Como puede advertirse esta manifestación unilateral por estar de acuerdo con una postura ideológica oligárquica no puede servir de argumento o fundamento que revele la conveniencia de que se faculte a la Corte para elegir a los consejeros de la rama judicial.

¹³⁶² Esta supuesta imposibilidad de que los pares vigilen y supervisen a los pares, resulta infundada, toda vez que cuando un funcionario judicial asume la categoría de consejero, tiene una potestad jurídica que le coloca en la posibilidad de realizar esa delicada función que señala el propio maestro Melgar Adalid. Pero para desmentir esa preocupación del ex consejero de la judicatura, diremos que ningún ciudadano puede asumir las funciones de autoridad porque es electo por sus pares, es decir "ciudadano", de ahí se advierte una posición ideológica muy importante que prevalece en un sector social, solo quienes tienen atributos superiores pueden asumir funciones de poder, pero resulta tan radícula que llevándola al extremo, nos llevaría a la conclusión de que los terrícolas debemos estar gobernados por no terrícolas, es decir extraterrestres.

2. La designación de los consejeros judiciales *por parte del propio Consejo de la Judicatura*, sobre esta forma de elección señala que la designación del órgano por sus propias cabezas tiene el inconveniente de propiciar endogamia, al ser el propio órgano el que se reproduce a sí mismo¹³⁶³.

Consideramos respecto del primer método de elección que rechaza el maestro Mario Melgar que no analizó con detalle la regulación exhaustiva vigente en algunos países, donde se eligen los consejeros por sus pares, conjurando los fantasmas descritos por el ex consejero, con algunos principios básicos, como la prohibición, a los candidatos, de realizar propaganda, con lo que se ha evitado la politización del proceso y la división poselectoral, pero lo más importante, se ha consolidado un organismo autónomo que aplica de manera imparcial los exámenes para elegir funcionarios judiciales, sin consigna política de ningún tipo, haciendo realidad la carrera judicial, dando pie a encontrar la guía para desenredar la madeja de la corrupción¹³⁶⁴.

Por lo que hace a la segunda forma de designación que rechaza el maestro Melgar Adalid, cabe señalar que la endogamia de la jerarquía del Poder Judicial se acentúa, aún más, otorgando la facultad de designar a los consejeros judiciales al Pleno, debido a que incluso en el Consejo de la Judicatura, existen por lo menos tres integrantes designados por el Senado y el Ejecutivo, que pueden estar un poco más ajenos a las funciones jurisdiccionales y ellos serían una mejor garantía de evitar la endogamia que paradójicamente, se presenta en forma más exacta con la elección de los consejeros por parte de la Corte.

X.4.2. La reforma de 1999 y el nuevo método de elegir a los consejeros judiciales para integrar el Consejo de la Judicatura Federal

Con fecha 6 de abril de 1999 el presidente de la República remitió a los ciudadanos secretarios de la Cámara de Senadores la iniciativa mediante la cual se propone reformar distintas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entre esas disposiciones se encuentra el artículo 100 que por quinta ocasión sería modificado. El motivo, como lo hemos señalado, cambiar el método de elección de los consejeros provenientes de la rama judicial, otorgándose al Pleno de la Corte esa atribución, en lugar del procedimiento de insaculación. Los argumentos vertidos en la exposición de motivos de la iniciativa para cambiar el método fueron los siguientes:

(...) es conveniente prever que, en lugar del procedimiento de insaculación vigente, sea el Pleno de la Suprema Corte con una mayoría mínima de ocho votos, quien lleve a cabo la designación de los jueces o magistrados que deben fungir como integrantes del Consejo.

El hecho de que sea el órgano supremo del Poder Judicial el que designe a estas personas garantiza sin lugar a dudas el que las mismas contarán con una sólida preparación en sus labores judiciales y permitirá identificar a aquellas que cuenten con la experiencia y las habilidades necesarias para

¹³⁶³ Cfr. *Ibidem.*, pp. 107-108.

¹³⁶⁴ Sobre este aspecto podría consultarse y ver los resultados positivos de la forma de integrarse de los Consejos de la Magistratura de Italia y de Portugal.

realizar funciones administrativas. En tal sentido, el procedimiento de designación presenta considerables ventajas respecto a un mecanismo aleatorio como el de la insaculación¹³⁶⁵.

Como señalamos en el capítulo primero del presente trabajo cuando analizamos la reforma judicial de 1999, existieron otros puntos tendientes a resaltar la supremacía de la Suprema Corte de Justicia, no sólo sobre el Consejo, sino sobre todo tipo de órgano jurisdiccional, circunstancia que abre una polémica, en la medida en que se cancelan los espacios de independencia judicial “interna”, es decir, aquella que deben conservar los juzgadores, respecto de cualquier órgano judicial que se ubique como “superior”, en la estructura judicial. Entre los puntos tocados por la citada reforma que consolidaron la supremacía indiscutible de la Suprema Corte esta:

1. Que la protesta que formaliza la designación de jueces y magistrados se realiza ante la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura. Con ese acto simbólico y protocolario, se pretende reafirma en la conciencia de los juzgadores la jerarquía de la estructura judicial, así como el respeto y disciplina que deben conservar de manera permanente en su actuar ante la Suprema Corte¹³⁶⁶;
2. Se otorga a la Suprema Corte la facultad de solicitar ante el Pleno del Consejo la elaboración y emisión de acuerdos generales que la primera considere pertinentes para el correcto ejercicio de las atribuciones del segundo. Esta atribución, que supone una facultad de excitativa ante el Consejo, se ejercerá de conformidad con lo que establezca la ley¹³⁶⁷.

La administración y gobierno del Poder Judicial de la Federación, a partir de la reforma de 1999, sin duda, transitó por un sendero más eficaz, pero no necesariamente más democrático o de apertura. Las administraciones autoritarias siempre están revestidas del elemento “eficacia”, pero no necesariamente son las únicas o más deseable para las organizaciones y, menos, para las que tienen encomendadas funciones públicas. Sin embargo, parece que en México no se tiene otra alternativa, toda vez que existe un consenso avasallador con esa forma de administración del Poder Judicial, entre los integrantes de la judicatura, así como por parte de los funcionarios de los otros poderes del Estado, de la academia y de todos los sectores profesionales relacionados con la administración de justicia. En esas circunstancias, la postura del Doctor Carpizo es aislada y suena como nota discordante, ante el apabullador concierto de la sospechosa unanimidad que proclama la supremacía de la Suprema Corte sobre el Consejo, pues para el ex rector de la Universidad Nacional, el modelo que proviene de la reforma de 1999, representa un retroceso, o contrarreforma, como quedó plenamente documentado en el título I, capítulo tercero del presente trabajo, al cual remito para evitar repeticiones innecesarias¹³⁶⁸.

¹³⁶⁵ Iniciativa de reformas de diversas disposiciones constitucionales presentada por el presidente de la República ante los ciudadanos secretarios de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, con fecha 6 de abril de 1999, p. 9.

¹³⁶⁶ *Ibidem.*, p. 8

¹³⁶⁷ *Ibid.*, p. 9.

¹³⁶⁸ Ver *infra*, título primero, capítulo III, apartado III.3.

Seguido el proceso de reforma constitucional, con fecha 11 de junio de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman los artículos 94, 97, 100 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que entre otros puntos determina un nuevo método para elegir a los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal, provenientes del Poder Judicial, establecido en el artículo 100 de dicho texto fundamental, en los términos siguientes:

Artículo 100. El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República.

Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, en el caso de los designados por la Suprema Corte, deberán gozar, además con reconocimiento en el ámbito judicial.

El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

(...)

Los Consejeros no representan a quien los designa, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

(...)

De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones.

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 99 de esta Constitución. Los presupuestos así elaborados serán remitidos por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente¹³⁶⁹.

¹³⁶⁹ Texto de reformado del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de junio de 1999, primera sección, p. 3.

Todo el texto del artículo, con excepción de los párrafos quinto y séptimo que aparecen punteados, fueron motivo de la reforma constitucional, publicada el 11 de junio de 1999 en el Diario Oficial de la Federación; pero, para efectos del presente apartado de nuestro trabajo nos interesa resaltar el contenido de los párrafos segundo y tercero que incorporan el nuevo método de designación de los consejeros provenientes del Poder Judicial:

Artículo 100

(...)

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; **tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito**; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República.

Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, **en el caso de los designados por la Suprema Corte, deberán gozar, además con reconocimiento en el ámbito judicial.**

(...)¹³⁷⁰.

Como puede advertirse el texto de la Constitución le otorga una facultad discrecional a la Suprema Corte para elegir entre los magistrados de Circuito y jueces de Distrito a los tres consejeros, con la única restricción de que sean aprobados por mayoría de cuando menos ocho votos. Además, el párrafo tercero, agrega un elemento de ambigüedad que permite a los ministros calificar o determinar el reconocimiento que pudiera o no tener determinado aspirante en el ámbito judicial, dejándole esa válvula de escape a los ministros, para perfilar a los candidatos que ellos estimen más pertinentes y desechar, con ese fundamento, a los que consideren distante a sus intereses¹³⁷¹.

X.4.3. Integración y método de designación de los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación no contiene requisitos o procedimientos distintos para la designación de los consejeros, ni siquiera respecto de los provenientes de la rama judicial. En efecto, el artículo 69, al referirse a la integración de los consejeros remite al contenido del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:

¹³⁷⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente, artículo 100, párrafos segundo y tercero.

¹³⁷¹ En el propio ámbito judicial existe una percepción de que los procedimientos para designar a los funcionarios judiciales de mayor jerarquía están plagados de elementos subjetivos que permite avanzar a los que tienen el apoyo “político” de sus superiores. Sobre este particular véase las interesantes revelaciones que provienen de la encuesta realizada por

Artículo 69. El Consejo de la Judicatura Federal se integrará por siete consejeros, en los términos del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y funcionará en Pleno o a través de comisiones.

El marco jurídico para la designación de los consejeros provenientes del Poder Judicial está determinado por los preceptos constitucionales y legales invocados. Sin embargo, la Suprema Corte con la finalidad de dar cierta legitimidad y la apariencia de un proceso transparente, pero sobre todo para determinar alguna bases mínimas, con la finalidad de integrar el expediente del cual podrían extraer algunos elementos mínimos para fundar el acto de designación de los consejeros provenientes de la judicatura, de manera unilateral, emite un acuerdo general mediante el cual determina el procedimiento para designar algún consejero. Aunque en el procedimiento se establecen bases de participación muy amplias, para dar rienda suelta a la ilusión de los incautos, desde antes de la publicación y a pesar de los exámenes, la Corte tiene predeterminada la persona que habrá de ocupar el cargo, atendiendo principalmente a la confianza, lealtad y experiencia administrativa probada, del elegido, y en segundo términos se atenderá también a los demás requisitos formales externos y secundarios que pudieran exigirse a todos los participantes en el procedimiento. Pero, al final de cuentas estamos en presencia de un acto discrecional del Pleno para elegir de un universo de personas que cumplan con los requisitos previstos por el propio texto constitucional, y esa laxitud de la facultad proviene de que dicho acto no esta regulado en forma adecuada.

Confirma la naturaleza de la facultad discrecional o de acto no reglado, los considerandos tan genéricos de los acuerdos de la Corte emitidos para la designación de los consejeros y fundados en cuanto al fondo, prácticamente en el contenido de las disposiciones constitucionales y en el precepto legal que repite la competencia del Pleno de la Corte para intervenir en el acto respectivo.

En efecto, uno de los últimos acuerdos emitidos por el Pleno de la Corte para fijar las bases del procedimiento para elegir a un consejero, es el número 11/2008, mismo se publicó en el Diario Oficial de la Federación, del 14 de noviembre de 2008. Ese acuerdo cuenta con cuatro considerandos: en los primeros tres se describen antecedentes de la designación del consejero anterior que será relevado, el periodo del ejercicio para el que fue designado dicho consejero y el día de su conclusión, así como la necesidad de designar a un nuevo consejero por el periodo que corresponda, y sólo en el “considerando cuarto” se establece el fundamento del procedimiento de designación, en los términos siguientes:

ACUERDO NUMERO 11/2008 DE DIEZ DE NOVIEMBRE DE DOS MIL OCHO, DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, EN EL QUE SE DETERMINA EL PROCEDIMIENTO PARA LA DESIGNACION DEL CONSEJERO DE LA JUDICATURA FEDERAL QUE OCUPARA EL CARGO DEL VEINTICUATRO DE FEBRERO DE DOS MIL NUEVE AL VEINTITRES DE FEBRERO DE DOS MIL CATORCE.

CONSIDERANDO QUE:

(...)

CUARTO. En términos de lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 100 constitucional los Consejeros de la Judicatura Federal deben reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de la propia Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades y, en el caso de los que nombre esta Suprema Corte deben gozar, además, con reconocimiento en el ámbito judicial; incluso, dadas las atribuciones que corresponden al Consejo de la Judicatura Federal, los consejeros deben contar con conocimientos y habilidades administrativas, con una sólida preparación académica y con una trayectoria en materia de docencia e investigación jurídicas.

Por todo lo anterior, y con apoyo en lo dispuesto en los artículos 94, 95 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 11, fracción XXI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expide el siguiente: ACUERDO (...) ¹³⁷².

Por lo que se refiere al contenido del acuerdo, cabe señalar que se sigue el formato utilizado desde hace tiempo para convocar a los concursos abiertos, cuando se concursan plazas de magistrados o jueces de Distrito, adaptándolo a las circunstancias específicas de la designación del consejero. A continuación se transcriben los primeros artículos del Acuerdo para percatarnos de los requisitos y documentos exigidos para ser considerados en la lista de personas que participaran en el examen que se aplicará, para integrar el resultado de la evaluación a un puntaje, con base en cual, aparentemente decidirá la Suprema Corte. Sin embargo, considero que las etapas fijadas sirven sólo para justificar la exclusión de los que no fueron invitados por los propios ministros a participar en el procedimiento. Incluso el artículo tercero facilita a los ministros el existo del proceso de asignación, de conformidad con sus intereses, sin recibir presión o recomendación de algún centro de poder, pues tendrían el fundamento para descalificar al concursante incomodo o ajeno a sus intereses. Pero no se aplica la misma medida para las personas más cercanas y a quienes pretenden impulsar los ministros, para quienes jamás se cancela la posibilidad de cabildear, ante ellos mismos, en una especie de autocomplacencia.

ACUERDO:

PRIMERO. La designación del Consejero de la Judicatura Federal que corresponde al Pleno deberá recaer, indistintamente, en alguno de los Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito que reúna los requisitos constitucionales, y que hayan sido ratificados en cualquiera de esos cargos.

SEGUNDO. Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito interesados en ser designados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para ocupar el cargo de Consejero de la Judicatura Federal para el periodo comprendido del veinticuatro de febrero de dos mil nueve al veintitrés de febrero de dos mil catorce, que reúnan los requisitos previstos en los artículos 95 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, y que hayan sido ratificados en cualquiera de esos cargos, deberán presentar en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, dentro del plazo de cinco

¹³⁷² Acuerdo número 1/2008 de diez de noviembre de 2008, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se determina el procedimiento para la designación del consejero de la judicatura federal que ocupará el cargo del 24 de febrero de 2009 al 23 de febrero de 2014, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de noviembre de 2008, primera sección.

días hábiles, contado a partir del siguiente al de la publicación de este Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación, la solicitud respectiva, acompañada de la documentación siguiente:

1. Currículum vitae, acompañado de fotografía actual.
2. Escrito en el que manifiesten, bajo protesta de decir verdad:
 - a) Edad y fecha de expedición del título profesional de licenciado en derecho;
 - b) Si se ha presentado y tramitado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y/o el Consejo de la Judicatura Federal, alguna queja administrativa en su contra y, en caso de respuesta afirmativa, indicar cuál es el estado que guarda y, si se ha dictado resolución, el sentido de la misma;
 - c) En términos generales, cuáles han sido los resultados de las visitas de inspección realizadas por Ministros Inspectores o Visitadores del Consejo de la Judicatura Federal, a los Juzgados de Distrito o Tribunales de Circuito, en los que hayan sido titulares;
 - d) La fecha en que fueron ratificados en el cargo que ocupan actualmente o en el que le precedió;
 - e) Proporcionar los datos estadísticos que dentro de los últimos cinco años hubiera arrojado el trabajo desarrollado en el Juzgado de Distrito o en el Tribunal de Circuito al que hubieran estado adscritos como titulares, precisando por año la existencia, el ingreso, la salida y cuántos asuntos quedaron. En el caso de los Magistrados de Colegiados de Circuito el informe será por el Tribunal y por la ponencia.

Para efectos de lo anterior, se inserta modelo de cuadro estadístico que deberá ser utilizado, sin perjuicio de las adecuaciones que sea necesario realizar.

Además, deberán rendir un informe sobre el número de asuntos pendientes de dictar resolución y de engrosar.

3. Los interesados deberán presentar además, dos escritos; uno referente a cuál es, según su criterio, el perfil que debe reunir un Consejero de la Judicatura Federal, y el otro relativo a cuáles serían sus propósitos y plan de trabajo en caso de llegar a ser Consejero.

Los trabajos no podrán exceder, cada uno de diez cuartillas.

4. Deberán remitir copia certificada de:

- a) Acta de nacimiento.
- b) Título profesional.
- c) Cédula profesional.
- d) Documentos que corroboren su currículum vitae.

Los documentos señalados en los incisos b), c) y d) deberán presentarse en copia certificada por notario público.

TERCERO. Los aspirantes deberán abstenerse de realizar gestión personal alguna ante los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante cualquier otra persona.

CUARTO. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación elaborará una lista de los aspirantes que reúnan los requisitos aludidos y a cada uno de ellos se le formará un expediente¹³⁷³.

La segunda fase del procedimiento se refiere a los exámenes teóricos-prácticos que se realizara a los candidatos que fueron incluidos por la Suprema Corte en la lista de juzgadores que cumplieron con los requisitos de elegibilidad. Los requisitos contenidos en el Acuerdo de la Corte se pueden aplicar estrictamente y justificar el descarte de algún sector importante de participantes, aún y cuando dichos requisitos no se exigen en disposiciones legales o constitucionales. Por tanto, cuando existe un descarte por un requisito contemplado solo en el

¹³⁷³ Ídem.

Acuerdo, considero que estaríamos en presencia de un procedimiento capricho y unilateral, donde el que califica pone las reglas. Para el propósito del trabajo resulta suficiente con tener presente que la Corte tiene la espada de Damocles para habilitar o descartar, durante todo el procedimiento a los participantes, lo que refuerza el margen de discrecionalidad en la designación de los consejeros, máxime, cuando en el propio Acuerdo en el artículo Décimo se le reconoce la siguientes atribuciones:

DECIMO. Las situaciones no previstas en este Acuerdo serán resueltas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹³⁷⁴.

Aclaro que a la nominación de los consejeros judiciales hemos dedicado un apartado amplio, por la relevancia que consideramos tiene, pues a partir de ahí se genera una dependencia de los nominados, con respecto a la persona física o moral que tiene la facultad de nombramiento. Sobre este particular, tanto Ricardo Pozas como Hood C. & Jackson, citados por Luis González Placencia, sostienen que la nominación genera una relación psicológica de subordinación que tiene múltiples implicaciones, entre las que pueden destacarse la adopción de una lógica de subordinación piramidal, característica del ejercicio del poder, que de esa forma potencia las posibilidades de autogeneración de la élite o grupo gobernante¹³⁷⁵.

La subordinación de la mayoría de los integrantes del Consejo de la Judicatura, al Pleno de la Suprema Corte de Justicia era necesaria en la lógica del control político dentro de la organización judicial mexicana, toda vez que, parafraseando a Luis González Placencia, diríamos que la principal razón para sostener una concepción piramidal del poder radica en la necesidad de garantizar la “cadena de transmisión” interna que, engarza a la primera, es decir, a la de la denominación a partir de cierta dogmática constitucional, ha constituido una condición estructural que ha limitado el potencial crítico de los jueces y la capacidad emancipadora de jurisdicción en tanto que poder público¹³⁷⁶.

X.4.4. Precisiones de integración del Consejo, con relación a la forma de su designación

Sobre la integración del Consejo la doctrina se encuentra dividida, por una parte encontramos opiniones como las del Doctor José Ovalle Favela¹³⁷⁷ que manifiesta que el número de integrantes resulta reducida en comparación a lo que acontece en otros países, sobre todo respecto de aquellos donde tiene tiempo funcionando los Consejos encargados del gobierno y administración

¹³⁷⁴ Ídem.

¹³⁷⁵ Véase Luis González Placencia, *La judicatura federal mexicana frente al estado constitucional de derecho*, op.cit., p.57.

¹³⁷⁶ *Ibidem.*, p. 58.

¹³⁷⁷ José Ovalle Favela, *Garantías constitucionales del proceso*, ed. McGraw Hill, México, 1996, pp. 299 y ss.

del Poder Judicial, como Italia, Francia, Portugal y España¹³⁷⁸; pero, además señala el ilustre procesalista que también resulta estrecha la participación de consejeros judiciales en México, pues se tiene tan solo una mayoría absoluta, cuando en Italia, los dos tercios de los integrantes del Consejo de la Magistratura provienen de la judicatura¹³⁷⁹.

Otra parte de la doctrina se inclina por recomendar que los órganos de gobierno y administración sean reducidos, atendiendo a que los órganos colegiados de conformación amplia entorpece la toma de acuerdos. Así, por ejemplo, El Doctor Fix Zamudio¹³⁸⁰, recomienda una integración reducida de integrantes en los consejos de la magistratura o de la judicatura, cuando se refiere a la pertinencia del número de integrantes del Consejo de la Judicatura mexicano, respecto del cual resalta que su dimensión permite la deliberación y toma de decisiones en forma ágil, contrario de lo que acontece con órganos colegiados demasiado amplios.

Considero que las dos posturas, tanto la del Doctor Ovalle, como la del Doctor Fix Zamudio, con relación al número de integrantes del Consejo de la Judicatura mexicano resultan correctas, pues son opiniones que se fundan en elementos externos, que pueden considerarse, para justificar una estructura estrecha o amplia de un órgano colegiado, según sea nuestro interés. Pero ambas, al mismo tiempo, pudieran ser erróneas, si se desea desechar, en nuestro esquema, la propuesta que incorporan; así, por ejemplo, si deseamos un Consejo de la Judicatura más amplio, podría señalarse que la postura del Dr. Fix Zamudio es inatendible, argumentando que la naturaleza de las funciones del Consejo son deliberativas y por ende lo mismo puede agilizarse con una conformación amplia, como con una estrecha.

La posibilidad de esa ambivalencia proviene del lamentable hecho de que ninguna de las posturas se basa en diagnóstico alguno de la administración de justicia en nuestro país, con las especificaciones de las dimensiones recomendables de las estructuras gubernamentales para atender cargas específicas de trabajo especializadas, o en los tramos de responsabilidad asignados en este caso al Consejo. Dado que ese tipo de investigación corresponde a otras disciplinas de corte administrativo, económico o político, e incluso a grupo multidisciplinarios, mientras no exista ese tipo de diagnósticos del que se desprenda la dimensión exacta de la estructura requerida para atender una función gubernamental, no podremos los abogados más que, pisar terreno muy

¹³⁷⁸ SEÑALAR NÚMERO DE INTEGRANTES DE ESOS CONSEJOS Y AUTOREFERENCIARLO CON EL APARTADO DONDE SE ANALIZARON EN EL CAPÍTULO TERCERO

¹³⁷⁹ Sobre la propuesta de que el Consejo de la Judicatura se integre por una mayoría calificada con 2/3 de consejeros provenientes de la rama judicial, no estamos de acuerdo, pues si bien en Italia existe esa proporción de representantes, también el sistema de elección de los mismos difiere mucho del sistema de designación o imposición que prevalece en México. Solo compartiríamos esa propuesta del Doctor Ovalle Favela, con la condición de que se implante el sistema de elección de los consejeros judiciales que también existe en Italia que analizamos en el título tercero, capítulo séptimo del presente trabajo.

¹³⁸⁰ Cfr. Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro, *El Consejo de la Judicatura*, Cuadernos para la reforma de la justicia número 3, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.

resbaladizo, y movernos en el ámbito de las opiniones, para señalar si las dimensiones de un órgano público resulta las adecuadas o no.

Por ello, consciente de que resulta una mera opinión basada en elementos externos, consideramos que el actual número de integrantes del Consejo de la Judicatura Federal es el adecuado, toda vez que permite la participación de los distintos poderes del Estado, y posibilita un equilibrio con una presencia mayor de consejeros provenientes de la rama judicial, donde tendrá aplicación cualquier acción del propio Consejo. Pero, agregaríamos que en la coyuntura actual, donde el gobierno tiene un déficit financiero importante, y se hace necesario disminuir el gasto público, nos inclinamos por tener un Consejo con dimensiones reducidas, descartando, por el momento, el incremento recomendado por el Doctor Ovalle, con base en la experiencia del derecho comparado¹³⁸¹.

Por otra parte, estamos en desacuerdo con la forma de designación de los consejeros judiciales, por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por convertir al Consejo en un órgano desconcentrado de la Suprema Corte al que se le asignan las funciones de gobierno y administración, a las que nos referiremos posteriormente.

La insaculación podría haberse sustituido por cualquier procedimiento que ponderara, de manera racional, los atributos de los futuros consejeros, pero, se optó por el peor de los métodos, tal vez por la ligereza en el análisis, o por permitir el activismo o cabildeo, inmoderado de la Suprema Corte que propuso e impulso como única medida, la que resultaba más conveniente a los integrantes de ese máximo tribunal, es decir, la de asumir la facultad de designar a dichos consejeros, con lo que se ha garantizado una relación de subordinación, insana a todas luces en el Poder Judicial, de los consejeros judiciales respecto del tribunal Pleno de la Corte.

Los ministros descartaron otros métodos de elección de los consejeros judiciales, que garantizaban una mayor independencia de éstos, provocando, como lo hace la clase política desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, sentimientos de rechazo a una propuesta, satanizándola, sin análisis profundo o racional, simplemente induciendo a la población a que tome una actitud

¹³⁸¹ En el “paquete económico” remitido por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, específicamente en los principios de política económica, plantea un programa de ajuste de la administración pública, reduciendo sus dimensiones, al eliminar a tres Secretarías de Estado (Reforma Agraria, Turismo y de la Función Pública), por la necesidad de reducir el gasto corriente del sector público, dado el desequilibrio que existe en las finanzas públicas, sin embargo, desde luego que sería un error determinar las dimensiones de un órgano gubernamental atendiendo a cuestiones coyunturales como el déficit, pues ello incluso podría desencadenar una deficiencia en la atención de los servicios públicos importantes para revertir la situación económica temporal, condenando a la estructura del gobierno a una situación de sobrecarga de trabajo e imposibilidad para el desarrollo profesional de los funcionarios. Sin embargo, pensando en las trabas normativas y administrativas que existirían para ampliar el número de consejeros, y dada la premisa de equilibrio que señalamos al principio de este comentario, consideramos pertinente la prevalencia de las dimensiones actuales del Consejo, con sus siete integrantes.

acorde con sus creencias o sentimientos. Así, por ejemplo, fue rechazado a priori, el sistema de elección de los jueces y magistrados que integrarían el Consejo, por sus pares, como corresponde a un régimen constitucional democrático maduro, donde pretendemos ubicar a nuestro país, con argumentos ligeros y baladíes, como el de la politización del organismo judicial, que se traduce en “la versión judicial del cuento del chupacabras”¹³⁸², donde se pretende enganchar a la manipulable conciencia del mexicano, con el fantasma de la politización y la división del organismo judicial, cuando está demostrado, con la experiencia de otros países, como Italia, Portugal, España, que ese problema puede superarse, como lo hemos señalado anteriormente.

Sin embargo, cualquier solución adoptada de manera definitiva, e incluso sin Consejo de la Judicatura, lo más importante es *crear un órgano altamente profesionalizado, donde las cuestiones administrativas sean decididas en función de criterios técnicos y procedimientos ejecutivos. Se estima conveniente que exista un cuerpo con representación de jueces y/o de otras instancias que intervengan en estas funciones, su rol debería ser similar al del directorio de una empresa, reuniéndose solo esporádicamente para decidir las cuestiones de política general y sin inmiscuirse nunca en la gerencia diaria*¹³⁸³.

X.4.5. La presidencia del Consejo de la Judicatura Federal

El párrafo segundo del artículo 100 constitucional, desde la reforma de 1994, estableció que el presidente del Consejo lo sería el presidente de la Suprema Corte de Justicia, esta norma subsistió a la reforma del texto fundamental publicada el 11 de junio 1999 y se encuentra vigente, en los términos siguientes:

Artículo 100.

(...)

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo.

La exposición de motivos y los debates de las Cámara federales en el proceso de reforma no aportan materia para discernir los motivos por los que se considera pertinente que presida al Consejo de la Judicatura el Presidente de la Suprema Corte de Justicia. En efecto, la iniciativa tiene

¹³⁸² Resulta muy lamentable referirme a situaciones como estas, pero nos demuestra de lo que es capaz el político mexicano para conservar los espacios del poder, si en otro tiempo fue el “chupacabras”, para “legitimar” al jefe del Ejecutivo en funciones fue “el peligro para México”, seguimos y seguiremos cayendo en esas trampas, pero considero que los ministros de la Corte, en su calidad de hombres de poder, ya conocen ese truco y estas dispuestos a utilizarlo cuantas veces sea necesario, con el mismo propósito conservar espacios de poder.

¹³⁸³ Cfr. Juan Enrique Vargas Viancos, *Eficiencia en la justicia*, En busca de una justicia distinta. Experiencia de reforma en América Latina, Luis Pásara compilador, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, p. 502.

una referencia general a la presidencia del Consejo, sin manifestar las razones que aconsejan la pertinencia del sistema propuesto. Sobre ese particular, la iniciativa dispone:

De acuerdo a la iniciativa que ahora someto a su consideración, se propone modificar el artículo 100 constitucional a fin de que las funciones administrativas que hasta ahora ejerce la Suprema Corte de Justicia recaigan en un Consejo de la Judicatura Federal. El mismo estaría integrado por siete miembros, y lo presidiría el ministro que resulte electo para presidir la Suprema Corte.

Sin embargo, en el derecho comparado, como lo señala el maestro Mario Melgar Adalid, existen sistemas en los que la presidencia del Tribunal superior y la del Consejo de la magistratura o de la judicatura, se encomiendan a una sola persona y otros en que las presidencias están separadas¹³⁸⁴.

En los países donde la presidencia del órgano encargado del gobierno y administración del poder judicial, recae sobre el presidente del tribunal superior, puede existir una justificación que no es aplicable para el caso de México y, es el relativo a que en esos países las atribuciones del Consejo se extienden a todos los órganos judiciales, incluyendo, desde luego, al propio tribunal superior.

Cuando en nuestro país se trata de justificar la concurrencia de la presidencia de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura, en una sola persona, se nos indica que en la mayoría de los países donde existe un órgano autónomo encargado del gobierno y administración de la rama judicial, se encomienda su presidencia a quien tiene funciones de presidente del tribunal superior, lo cual es cierto, pero se omite señalar el aspecto central que, desde nuestro punto de vista legitima esa función dual, concentrada en una sola persona, y que, es la competencia del Consejo respecto de las atribuciones de administración y gobierno del propio tribunal superior.

Por tanto, la única explicación que podríamos encontrar para la doble función que se atribuye en nuestro país, a la persona que encabeza los dos órganos, sería la determinación jerárquica autoritaria que pretende imponer la “superioridad” del Pleno de la Corte, sobre el Consejo de la Judicatura. Pues al ser ese órgano colegiado el encargado de designar o suplir al presidente de la Corte, también lo es, respecto de quien encabeza el Consejo de la Judicatura.

Desde nuestro punto de vista cualquier integrante del Consejo debería encargarse de presidirlo, incluso debería establecerse un sistema rotativo del titular, como acontece en otros órganos colegiados que al igual que el Consejo tienen encomendadas funciones también delicadas dentro del sistema jurídico¹³⁸⁵. Para que prospere una propuesta de que sea el Pleno del Consejo,

¹³⁸⁴ Mario Melgar Adalid, *El Consejo de la Judicatura Federal*, op.cit., p. 100

¹³⁸⁵ Sobre la presidencia rotativa de organismos, en México se ha observado la práctica en órganos colegiados que representan incluso un poder del Estado, como es el caso de la H. Cámaras de Senadores (dos años cada una de las tres fracciones más representativas) y de la H. Cámara de Diputados (un año, cada una de las tres fracciones parlamentarias más representativas).

y no el de la Corte, el que elija a su presidente, sería condición abandonar el dogma de que las únicas personas que capaces de cuidar los intereses de la organización judicial, son los integrantes de la misma y, sobre todo los ministros de la Suprema Corte, cuando en un régimen constitucional democrático, sabemos que cualquier persona con un perfil adecuado y predeterminado para asumir una encomienda, sería tan capaz como cualquier otra para desempeñar las atribuciones que tuviere encomendado el órgano¹³⁸⁶. Honestamente y con toda objetividad nosotros no encontramos ninguna imposibilidad para que cualquier consejero desempeñe las funciones de presidente del Consejo de la Judicatura, con la misma entrega, patriotismo, lealtad a las instituciones y profesionalismo, con que lo hace el Presidente de la Corte, pero incluso, con una mayor eficacia, por la disposición de tiempo, porque no tendría la carga de trabajo derivada de las funciones de presidir a la Suprema Corte de Justicia. Además, de que las dos funciones, como señala el maestro Melgar Adalid¹³⁸⁷ requieren de una gran capacidad de organización y conocimientos jurídicos, administrativos y políticos.

Incluso, dado que las funciones de gobierno y administración de la Suprema Corte están excluidas de las que tiene encomendadas el Consejo de la Judicatura, no existe razón para que el Presidente de aquella forme parte de éste, toda vez que bastaría con que el Pleno designara un cuarto consejero representante de la rama judicial, que se haya desempeñado como funcionario de máximo tribunal del país, para conservar un equilibrio en la composición vigente del Consejo.

Así pues, otorgar la presidencia del Consejo de la Judicatura al presidente de la Suprema Corte, implica una composición asimétrica muy marcada del órgano de gobierno y administración del Poder Judicial, mientras no se elimine la excepción para que el Consejo asuma las funciones no jurisdiccionales de la propia Suprema Corte, única circunstancia que explicaría la doble función en manos de una persona, a semejanza de lo que acontece en otros países. Sin embargo, consideramos que los mexicanos vivimos inmersos en la cultura del autoritarismo que ya no percibimos la estructura antidemocrática de las organizaciones y cualquier explicación para preservar el sistema nos parece válida.

De esta forma tratando de justificar la presidencia dual, el maestro Melgar Adalid señala que tiene ventajas que supera cualquier inconveniente, en los términos siguientes:

El presidente de la Corte y del Consejo es un inmejorable enlace para los puntos de confluencia de ambos órganos, como los casos 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.

¹³⁸⁶ Estoy convencido de que ser funcionario judicial de primer nivel no es condición indispensable para velar por el cumplimiento de las funciones encomendadas en el sistema jurídico al Consejo de la Judicatura Federal. Para todos los efectos vivimos en un régimen de derecho no de hombres, y no existen ciudadanos, a priori, más comprometidos que otros con el funcionamiento de las instituciones.

¹³⁸⁷ Mario Melgar Adalid, *El Consejo de la Judicatura Federal*, op.cit., p. 100.

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 Poder Judicial en su conjunto consolidar adquisiciones, contratos de seguros, arrendamientos y otras cuestiones de orden administrativo¹³⁸⁸.

Diferimos de la apreciación del maestro Melgar Adalid, considerando que los tres ejemplos que narra en los párrafos transcritos, no justifican la medida extrema de que sea el presidente de la Suprema Corte el que presida al Consejo, toda vez que, respecto del primero, baste con señalar que en un marco de colaboración institucional bien pudiera la Corte designar a los jueces o magistrados para llevar a cabo las funciones de investigación derivadas del artículo 97 constitucional, por ejemplo otorgando la facultad al Consejo en esos casos de proponer un listado de juzgadores que estime cumplen el perfil para asumir la encomienda de la Corte. Respecto del segundo ejemplo, nos parece todavía más impropio para fundar la presidencia dual, toda vez que la integración del presupuesto puede hacerlo indistintamente el Consejo o la Corte, como lo hace el titular del Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda, con respecto a los demás poderes del Estado y órganos constitucionales autónomos, sin necesidad de que el presidente de la República o el Secretario de Hacienda presida dichos poderes u órganos. Por último, respecto de la necesidad de una acción administrativa conjunta, aunque estamos de acuerdo, consideramos que tampoco justifica la medida política de la presidencia dual, toda vez que bastaría con la emisión de una normatividad uniforme para los dos ámbitos administrativos que ahora se dan en el Poder Judicial Federal, e incluso podría existir una vinculación o colaboración interinstitucional, a través de un organismo coordinador de esas labores, consideramos que con resultados extraordinarios, sin necesidad saturar y distraer con actividades administrativas y de gobierno al presidente de la Suprema Corte.

Consideramos que lo único que puede compensar el cúmulo de funciones que ahora tiene el presidente de la Corte es el disfrute del poder que deriva del ejercicio de los recursos públicos, acción normal del hombre dedicado a la actividad política, pero que de ninguna manera puede ser atributo de juzgador alguno y menos del presidente de la Suprema Corte. Por esto debe revisarse la presidencia dual, además del conflicto de intereses que deriva de esa posición ubicua.

Por lo menos en tres asuntos que ha resuelto el Pleno de la Suprema Corte en los últimos años, se presentó conflicto de intereses de su presidente, derivado de esa función doble. Uno estuvo referido al presupuesto del Poder Judicial que se veía disminuido en el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, cuestionado por el presidente de la República quien promovió una controversia constitucional para sostener una supuesta facultad de veto. De prosperar la reclamación presidencial el poder judicial se vería beneficiado con un presupuesto ampliado en más de seis mil millones de pesos. Otro asunto que también hemos referido es el relativo a un procedimiento especial “innominado” que presentó el

¹³⁸⁸ Ídem.

presidente de la Corte y del Consejo, con ese doble carácter ante el Pleno de la Suprema Corte, para que decidiera si el Poder Judicial de la Federación estaba obligado al pago del impuesto sobre nómina fijado por las legislaturas especiales, y finalmente, otro asunto fue el relativo a si un organismo auxiliar del Consejo (Instituto de Concursos Mercantiles) estaba obligado a rendir cuentas o entregar información financiera a la Auditoría Superior de la Federación. El conflicto de intereses en esos casos resulta evidente, desde la perspectiva de que es el Pleno de la Corte, la instancia jurídica con competencia para resolver, pero en ellos su presidente tiene un interés manifiesto.

X.5. Atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal

La iniciativa presidencial que contenía el proyecto de Decreto mediante el cual se reformaban y adicionaban diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada ante el Senado de la República el 5 de diciembre de 1994, señala el ámbito de atribuciones que en el texto fundamental pretendía otorgarse al Consejo de la Judicatura que se proponía constituir en ese mismo instrumento, en los términos siguientes:

Entre las facultades del Consejo de la Judicatura Federal que deben ser destacadas se encuentran las relativas al nombramiento, adscripción, promoción y remoción de jueces y magistrados. Es decir las cuestiones relativas a la carrera judicial (...) a fin de que en lo futuro se eleve la calidad profesional de quienes habrán de impartir justicia, mediante esta reforma se pretende elevar a rango constitucional la carrera judicial, de manera que en lo futuro el nombramiento, adscripción y remoción de jueces y magistrados quede sujeta a los criterios generales, objetivos e imparciales que al respecto determinen las leyes.

De acuerdo a la adición que se propone al artículo 94, al Consejo le corresponderá también la delegación territorial de los circuitos y distritos judiciales de todo el país, así como la determinación del número de órganos y las materias que éstos deban conocer. Ello es así en tanto que estas tareas implican la distribución de las cargas de trabajo y la ubicación geográfica de los órganos, cuestiones que requieren de un conocimiento primordialmente administrativo.

El Consejo deberá realizar la vigilancia y supervisión de los órganos jurisdiccionales así como de las conductas de sus titulares, en concordancia con la competencia que le corresponde para el nombramiento y remoción de esos funcionarios. Esta última será una de las competencias del Consejo de la Judicatura Federal que mayores beneficios habrá de reportar a la impartición de justicia federal pues facilitara que se detecten las anomalías, los delitos o el cabal cumplimiento de las tareas por parte de los jueces, magistrados y personal.

Igualmente, en el artículo 100 se propone que el Consejo de la Judicatura Federal tenga competencia para formular el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, excepción hecha del que para sí misma elabore la Suprema Corte de Justicia. Esta dualidad en lo que hace a la formulación del presupuesto es necesaria en tanto que, de ninguna manera, la Suprema Corte de Justicia puede quedar subordinada al Consejo de la Judicatura Federal.

Para desarrollar el cúmulo de atribuciones que se propone conferir al Consejo la iniciativa plantea que en el artículo 100 quede prevista la facultad para emitir acuerdos de carácter general. De esta

manera, el órgano de administración y gobierno del Poder Judicial de la Federación podrá ir estableciendo la normatividad necesaria para lograr una eficiente administración de justicia¹³⁸⁹.

Las funciones que en términos del texto constitucional se otorgan al Consejo de la Judicatura Federal, coinciden con las que desempeñan los organismos de su tipo implantados en otros países, con la radical diferencia de la excepción que se hace en nuestro sistema para excluir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de las atribuciones que en materia de gobierno y administración se asigna al Consejo, con respecto del resto de los órganos judiciales integrados al Poder Judicial de la Federación.

Con relación a la exclusión de la Suprema Corte de la competencia del Consejo, consideramos un error que desnaturaliza la idea que da origen a los órganos especializados para el gobierno y administración del Poder Judicial. Incluso parece un discurso contradictorio el que se transcribe en la exposición de motivos, cuando señala la necesidad de liberar a la Suprema Corte de la pesada carga de labores no jurisdiccionales, para luego, en el contenido del texto reformado de la Constitución retenerle las mismas funciones, de las que pretende relevársele, con respecto al ámbito de la propia Corte.

Esa duda del constituyente para implantar con toda la pureza el modelo institucional de administración y gobierno del Poder Judicial, revela que jamás se tuvo la convicción para adoptar en México el referido modelo, similar en naturaleza a los que se habían adoptado en otros países, pues no es comprensible que el área más congestionada con las funciones no jurisdiccionales de la que pretendía liberarse a los juzgadores, como lo es la Suprema Corte, se les retuviera esas funciones, aunque ciertamente en un ámbito más acotado, pero al fin y al cabo, ese máximo tribunal después de la reforma de 1994, quedo con las mismas facultades, respecto de su propia estructura, persistiendo desde luego, los mismos problemas de los que se pretendía liberar a los ministros, es decir, dedicar parte importante de su tiempo en funciones de gobierno, administrativas o no propias de la función esencial jurídica de hacer prevalecer el estado constitucional democrático de derecho en nuestro país.

La incorporación incompleta de instrumentos jurídicos, administrativos, organizacionales y políticos, ha provocado la imposibilidad para determinar su funcionamiento en nuestro medio, o realizar una evaluación sobre bases objetivas. En efecto, cuando se adopta un instrumento novedoso, siempre el temor al cambio, nos obliga a señalar como correcta la senda del gradualismo y de la idiosincrasia mexicana que nos autoriza para desnaturalizar el instrumento y adaptarlo, atendiendo a los intereses en conflicto, no a criterios de racionalidad que establezcan, con elementos fehacientes, la necesidad de desnaturalizar la figura que tratamos de importar, no

¹³⁸⁹ Cfr. Exposición de motivos de la iniciativa de reformas, mediante la cual se propuso modificar los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 96, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Presidente de la República ante la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, con fecha 5 de diciembre de 1994, Diario de los Debates de ese poder legislativo p. XVIII y XIX.

obstante la experiencia probada que pudiera existir, por distintos pueblos, respecto del instrumento, en la ruta que respeta su naturaleza del diseño original del instrumento, y que, desde luego, resulta la más recomendable, atendiendo a la naturaleza y experiencia.

Solo la lógica de una estructura jerarquizada que impide su fractura, es lo que explica que la Corte este exenta del ámbito competencial del Consejo de la Judicatura Federal. El motivo es político y no jurídico, explicado de esta manera, resulta simple y comprensible el tema, en lugar de tratar de buscar justificaciones sin sustento.

La tendencia a esa estructura jerarquizada impenetrable al estilo militar del Poder Judicial que prevalece en todos los países latinoamericanos, según Juan Enrique Vargas Viancos se debe a que la estructura judicial pasó de la monarquía virreinal a la República sin mayores cambios¹³⁹⁰, con respecto a México, este hecho quedó ampliamente demostrado en el título I, capítulo primero del presente trabajo con el recorrido histórico que hicimos de la organización judicial en nuestro país, donde constatamos que todo el esfuerzo de reformas nos llevan a un solo lugar, la concentración de las decisiones jurídicas, administrativas, políticas y financieras del Poder Judicial de la Federación, en un solo ente que es el H. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para percatarnos de la raigambre cultural de la rígida estructura jerárquica consolidada por siglos de experiencia en los países latinoamericanos, el maestro Varga Viancos, señala:

En la época virreinal el estamento judicial nació por una simple necesidad de especialización de funciones que no alteraba que el poder último recayera en el rey. Ahí se entendía que el poder de los jueces era simplemente delegado del soberano, quien lo podía retomar cuando lo estimare oportuno. El tema de la independencia judicial no era un valor relevante. Eso explica el llamado efecto devolutivo que se conceden en los recursos jurídicos, fruto de lo cual se reintegran sus facultades para resolver el asunto a quien originalmente pertenecían. Todo ello se ha mantenido incólume en nuestros poderes judiciales, subsistiendo también instituciones como “la consulta”, que permite al superior revisar lo resuelto por el inferior aunque ninguna parte así lo solicite, o la posibilidad que les asiste a las instancias más elevadas de dar instrucciones o avocarse a procedimientos que lleva un inferior. Consecuentemente, la carrera judicial es en extremo jerarquizada, lo que hace depender de la voluntad de los superiores el destino profesional de los jueces, quienes quedan enteramente sujetos a una buena o mala evaluación de su parte o a ser no considerados por ellos para un ascenso. Otro tanto sucede con las facultades disciplinarias e incluso **las potestades puramente administrativas y de gestión son en los hechos una prueba más de la concentración del poder en los superiores**. Tal situación, naturalmente, tiene consecuencias en el grado de independencia con que cuentan los inferiores para desafiar en sus fallos las opiniones de sus superiores, lo que en definitiva desalienta la innovación y la creatividad. La organización judicial en nuestros países se parece en exceso a la militar¹³⁹¹.

¹³⁹⁰ Juan Enrique Vargas Viancos, *Gobierno judicial: la organización y el rol de las Cortes Supremas*, en Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia, número 9, enero-julio de 2007, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 280.

¹³⁹¹ Ídem.

Considero que la Suprema Corte decidió defender a como diera lugar la preeminencia de su poder sobre el Consejo de la Judicatura, con la única finalidad de ser fiel a la estructura militar jerarquizada que proviene de antaño en la organización judicial de nuestro país, que incluso se ha acentuado en el proceso de transferencia de atribuciones de los órganos políticos al sector judicial. Por ejemplo, con el fin de profesionalizar la función judicial y evitar interferencias político-partidistas en las designaciones, ha sido común en los últimos años establecer sistemas de autogeneración judicial que lleva las decisiones sobre designaciones o promociones judiciales al interior de las mismas instituciones judiciales, competencias que naturalmente aumentan el poder de los superiores jerárquicos¹³⁹². **En síntesis, la reforma judicial no ha existido, es solo la transferencias de facultades de los demás poderes del Estado a favor de los órganos superiores de la organización judicial, pero quedando intacta la estructura organizacional autoritaria.**

X.5.1. Atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal provenientes del texto de la Ley

La sección 3ª del capítulo I del título sexto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, regula las “atribuciones” del Consejo de la Judicatura Federal, en sólo cuatro artículos del 81 al 84, siendo el primero de esos preceptos donde el legislador ordinario establece una lista, donde pretende incluir las principales facultades del órgano colegiado de referencia¹³⁹³.

Intentaremos referirnos en términos generales a las atribuciones del Consejo de la Judicatura, clasificándolas en algunos rubros que se desprenden de la naturaleza de las propias funciones:

X.5.1.1. Atribuciones de gobierno del Poder Judicial

En las atribuciones de gobierno incluimos las relativas a la determinación del número y límites territoriales de los circuitos y distritos en que se dividirá el territorio nacional, la determinación de la especialidad de los tribunales y juzgados, y finalmente, la fijación de la residencia de los órganos judiciales de referencia.

Estas atribuciones revisten una trascendencia, considerando que la división territorial y la fijación de residencia de los tribunales federales, procuran una adecuada cobertura, de tal forma que su acceso por parte de la población sea inmediata y adecuada, y con la especialización de la jurisdicción, se pretende tener un servicio de mejor calidad y más ágil.

¹³⁹² Cfr. Ídem.

¹³⁹³ Cfr., Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), título sexto: *De los órganos administrativos del Poder Judicial de la Federación*. Capítulo I: *Del Consejo de la Judicatura Federal*. Sección 3ª: *De sus atribuciones*, artículos del 81 al 84.

Desde luego que para desempeñar en forma adecuada las funciones de referencia debe tenerse presente la cartografía del país, el comportamiento demográfico, datos socioeconómicos de las distintas regiones del país, así como la incidencia del surgimiento de conflictos que se dirimen en los tribunales federales y, de esa forma alejarse de la práctica que tenía la Suprema Corte de Justicia en el pasado, de crear tribunales federales, en forma ligera, atendiendo esencialmente a factores externos como la accesibilidad de las localidades donde se ubicarían los juzgadores y el cúmulo de asuntos que ya tenían los tribunales establecidos en un lugar, donde se continuaban asentado los de creación posterior, sin analizar la conveniencia de una reubicación de tribunales, sobre todo considerando para ese propósito a los de nueva creación¹³⁹⁴.

Dentro de las facultades de gobierno consideramos que pueden incluirse las establecidas en las disposiciones que a continuación se transcriben:

- Determinar el número y los límites territoriales de los circuitos en que se divida el territorio de la República (fracción IV)¹³⁹⁵;
- Determinar el número y, en su caso, especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios en cada uno de los circuitos a que se refiere la fracción anterior (fracción V)¹³⁹⁶;
- Determinar el número, límites territoriales y, en su caso, especialización por materia, de los juzgados de distrito en cada uno de los circuitos (fracción VI)¹³⁹⁷;
- Cambiar la residencia de los tribunales de circuito y la de los juzgados de distrito (fracción XX)¹³⁹⁸;

X.5.1.2. Facultades reglamentarias

Otro grupo de atribuciones del Consejo son las relativas a expedir reglamentos de diversa índole. Aquí debemos partir de la base de que está superada la postura de que la facultad reglamentaria

¹³⁹⁴ Los tribunales de nueva creación se constituían como si fueran auxiliares de los que ya funcionaban, como si su propósito fuera auxiliar a éstos en el abatimiento del rezago, pero no se tenía un propósito claro de gobierno, tendiente a dar una cobertura equilibrada a la población de los servicios de justicia, por parte del Poder Judicial Federal. Con la creación del Consejo y teniendo estas funciones tan relevantes, esta situación puede enderezarse, para tener una descentralización adecuada y eficiente de la justicia en el territorio nacional.

¹³⁹⁵ *Ibidem.*, LOPJF, artículo 81, fracción IV.

¹³⁹⁶ *Ibid.*, fracción V.

¹³⁹⁷ *Ibid.*, fracción VI.

¹³⁹⁸ *Ibid.*, fracción XX.

es exclusiva del titular del Poder Ejecutivo, conforme a lo dispuesto por el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la facultad de autorregulación interna, está conferida a todos los poderes del Estado, incluso comparten ese privilegio algunos órganos autónomos como las universidades públicas y los ayuntamientos. Sobre este particular, el maestro Elisur Arteaga Nava, señala con toda atinencia lo siguiente:

En el sistema jurídico mexicano la facultad reglamentaria es una actividad confiada a poderes de distinta clase y jerarquía; participan en ella, a pesar de no serlo, incluso ayuntamientos. No se trata de una función que solo competa a la autoridad ejecutiva: presidente de la República y gobernadores. La constitución y las leyes hacen que participen en su ejercicio, de una u otra manera, el congreso de la unión, la suprema corte de justicia de la nación, el consejo de la judicatura federal, las legislaturas de los estados, el pleno del tribunal superior de los estados y, como se ha dicho, los ayuntamientos. Algunos de esos órganos lo llevan a cabo en forma amplia; otros, en cambio, restringida; no obstante la diferencia que en grado y calidad se da entre uno y otros, en el fondo se trata de la misma actividad¹³⁹⁹.

La facultad reglamentaria es una facultad regulada por disposiciones de distinta jerarquía: Constitución federal, leyes reglamentarias, leyes marco, leyes federales, leyes orgánicas y leyes estatales y la necesidad de esa atribución proviene de la generalidad de la ley que omite los detalles y la casuística, de ahí que los reglamentos se utilicen para ejecutar y aplicar la ley en un ámbito y en situaciones concretas. El propio Elisur Arteaga refiriéndose a la naturaleza de los reglamentos, señala que se trata de un *conjunto de principios normativos encaminados a la ejecución o aplicación de la ley*¹⁴⁰⁰.

Como lo planteó el ilustre administrativista mexicano, don Gabino Fraga¹⁴⁰¹, la facultad reglamentaria, es una función materialmente legislativa, debido a que implica la posibilidad de que se emitan, principios de observancia general, impersonales, objetivos y obligatorios. Sin embargo, atendiendo a la autoridad que lo emite y por su forma, es un acto formalmente administrativo, que está encaminado a proveer lo relativo a la instrumentación y aplicación de la ley.

La facultad reglamentaria es indelegable y, por ello, el maestro Arteaga Nava señala que la facultad de emitir reglamento de las leyes corresponde solo al presidente de la República, a los gobernadores de los Estados, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y no es factible que la ejerzan los funcionarios o entes subordinados a dichos titulares y, agrega:

¹³⁹⁹ Elisur Arteaga Nava, *Tratado de derecho constitucional*, volumen 3, Editorial Oxford University Press, Biblioteca de Derecho constitucional, México, 1999, p. 1081.

¹⁴⁰⁰ Ídem.

¹⁴⁰¹ Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa S.A., 29ª edición, México, 1990.

¹⁴⁰¹ Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa S.A., 29ª edición, México, 1990, p. 67.

La razón de este principio (de indelegabilidad de la facultad reglamentaria) es simple: se atribuye la función en forma privativa a tal o cual ente o a determinado funcionario, con base en su integración y funcionamiento, en el primer caso; y a los requisitos que para alcanzar el puesto se exigen, en lo que atañe a los segundos. Nadie que no haya accedido a la función o reúna los requisitos de integración y actuación puede llevarlo a cabo en sustitución, por mandato, delegación u orden¹⁴⁰².

De esta forma, la facultad para emitir reglamentos en determinadas materias que le encomienda la ley al Consejo de la Judicatura, por virtud de su integración, funcionamiento y régimen de atribuciones, resulta indelegable a favor de alguno de los órganos auxiliares del propio Consejo, como el Instituto de Capacitación Judicial, el Instituto de Especialistas en Concursos Mercantiles, la Defensoría de Oficio Federal, etc.

Derivado de una cuestión semántica relativa a que la Constitución sólo señala la facultad del Consejo de la Judicatura Federal para emitir acuerdos generales y, sólo la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece la facultad específica de emitir Reglamentos a favor de dicho órgano colegiado, el maestro Mario Melgar señala la persistencia en la doctrina de una duda sobre la pertinencia jurídica de que el Consejo emita reglamentos¹⁴⁰³; pero, después de una análisis concluye diciendo:

Con independencia del debate sobre la 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. Esta potestad tiene analogía con la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 aún 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 y el Consejo de la Judicatura 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 política¹⁴⁰⁴.

Esa duda de la facultad reglamentaria en órganos judiciales fue sometido a revisión jurisdiccional en España, y el Tribunal Constitucional conoció del recurso de inconstitucionalidad número 6/1985, donde se impugnó el contenido de la Ley Orgánica de las Cortes Generales de España, argumentado la facultad reglamentaria como exclusiva del gobierno. En la resolución estableció el Tribunal Constitucional que las Cortes Generales ostentaban la potestad de establecer sus normas de organización y funcionamiento, pero que a pesar de recibir éstas el

¹⁴⁰² Elisur Arteaga Nava, *Tratado de derecho constitucional*, op.cit., p. 1086.

¹⁴⁰³ Cfr. Mario Melgar Adalid, *El Consejo de la Judicatura Federal*, op.cit., p. 125.

¹⁴⁰⁴ *Ibidem*, p. 126.

nombre de reglamentos no podían identificarse con las emitidas 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 si en cambio al Tribunal Constitucional¹⁴⁰⁵.

Andrés De Oliva Santos, citado por el maestro Mario Melgar, precisa que, en el caso de la Ley Orgánica del Poder Judicial español, se estableció la expresa concesión de la potestad reglamentaria, no solo *ad intra* sino también *ad extra* sobre las demás materias de su competencia, es decir, sobre cuestiones de organización judicial¹⁴⁰⁶. Para el caso del Consejo de la Judicatura mexicano, también se estableció en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en forma expresa la atribución reglamentaria en las dos modalidades que señala la ley española. Un ejemplo de la potestad reglamentaria *ad extra* se encuentra en la determinación de la competencia territorial de los tribunales federales, al fijar los circuitos, distritos o especialización de los mismos, pues esa norma incide en los justiciables que tienen que sujetarse a la competencia de los tribunales con base en esas reglas.

Aclarado lo anterior, pasemos a revisar las potestades reglamentarias que el legislador ordinario en el artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación atribuye al Consejo de la Judicatura:

- Expedir los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación, y todos aquellos acuerdos generales que fueren necesarios para el adecuado ejercicio de sus atribuciones en términos del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (fracción II)¹⁴⁰⁷;
- Establecer la normatividad y los criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y procedimientos administrativos internos, así como los de servicios al público (fracción XVIII)¹⁴⁰⁸;
- Establecer las disposiciones generales necesarias para el ingreso, estímulos, capacitación, ascensos y promociones por escalafón y remoción del personal administrativo de los tribunales de circuito y juzgados de distrito (fracción XIX)¹⁴⁰⁹;

¹⁴⁰⁵ Véase José Manuel Terol Becerra, *El Consejo General del Poder Judicial*, ed. Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, España, 1992, p. 128.

¹⁴⁰⁶ Mario Melgar Adalid, *El Consejo de la Judicatura Federal*, op.cit., p. 127.

¹⁴⁰⁷ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 81, fracción II.

¹⁴⁰⁸ *Ibidem.*, fracción XVIII.

¹⁴⁰⁹ *Ibid.*, fracción XIX.

- Dictar las disposiciones necesarias para regular el turno de los asuntos de la competencia de los tribunales de circuito o de los juzgados de distrito, cuando en un mismo lugar haya varios de ellos (fracción XXIV)¹⁴¹⁰;
- Fijar las bases de la política informática y de información estadística que permitan conocer y planear el desarrollo del Poder Judicial de la Federación, así como regular, recopilar, documentar, seleccionar y difundir para conocimiento público, con apego a las normas en materia de transparencia y acceso a la información pública, las sesiones de los tribunales colegiados de circuito (fracción XXXV)¹⁴¹¹;
- Dictar las medidas que exijan el buen servicio y la disciplina en las oficinas de los tribunales de circuito, juzgados de distrito y órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal (fracción XXXVIII)¹⁴¹²;
- Regular las autorizaciones para abandonar el lugar de residencia de los funcionarios judiciales a que se refiere el artículo 153 de esta ley (fracción XXXIX)¹⁴¹³, y
- Dictar las disposiciones necesarias para la recepción, control y destino de los bienes asegurados y decomisados (fracción XL)¹⁴¹⁴.
- También el artículo 82 contiene una facultad para expedir reglamento que establezca las facultades decisorias o consultivas de las comisiones del propio Consejo. En efecto, el citado precepto dispone textualmente:

Artículo 82. Con excepción de las atribuciones previstas en las fracciones I a XXI del artículo anterior, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal podrá establecer mediante acuerdos generales, cuáles de las atribuciones previstas en el propio artículo podrán ejercitarse por las comisiones creadas por el Pleno.

Las comisiones tendrán facultades decisorias o consultivas según determine el reglamento expedido por el Pleno del propio Consejo¹⁴¹⁵.

El maestro Mario Melgar Adalid, señala que derivado de la atribución reglamentaria el Consejo de la Judicatura Federal debe expedir un número muy amplio de reglamentos y de acuerdos generales, que integran un elenco de atribuciones del organismo, y los desglosa de la siguiente manera:

¹⁴¹⁰ *Ibíd.*, fracción XXIV.

¹⁴¹¹ *Ibíd.*, fracción XXXV.

¹⁴¹² *Ibíd.*, fracción XXXVIII.

¹⁴¹³ *Ibíd.*, fracción XXXIX.

¹⁴¹⁴ *Ibíd.*, fracción XL.

¹⁴¹⁵ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 82.

1. *Normatividad en materia reglamentaria:*

- Reglamento interior en materia administrativa;
- Reglamento Interior de carrera judicial;
- Reglamento del Instituto de la Judicatura;
- Reglamento interior de escalafón;
- Reglamento interior de régimen disciplinario;
- Reglamento de comisiones permanentes o transitorias;
- Para establecer las bases de celebración y organización de exámenes de aptitud para las categorías de la carrera judicial comprendidas en las fracciones III y X del artículo 110;
- Cambios de adscripción, y
- Reglamentos de exámenes de oposición.

2. *Normatividad derivada de acuerdos generales*

- Para fijar día y hora de las sesiones ordinarias;
- Para el adecuado ejercicio de atribuciones en los términos del artículo 100 constitucional;
- Para emitir las bases a las que se sujetaran 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;
- 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;
- Para determinar cuáles de las atribuciones comprendidas en las fracciones XXI y XL del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, podrán ejercerse por las comisiones;
- Para determinar las atribuciones de los secretarios ejecutivos del Consejo;
- Para establecer sistemas con el fin de evaluar el desempeño y honorabilidad de los defensores de oficio;
- Para establecer sistemas con el fin de evaluar el desempeño y honorabilidad de los visitadores judiciales;
- 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;
- Para determinar los elementos a considerar para efectos de ratificación de jueces y magistrados;
- 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;
- Para determinar el número de circuitos en que se dividirá el territorio nacional;
- Para fijar el número y límites territoriales de los distritos judiciales en que se dividirán los circuitos, y
- Para establecer los criterios sobre el otorgamiento de licencias para servidores públicos y empleados del Poder Judicial de la Federación¹⁴¹⁶.

X.5.1.3. Facultades de designación

¹⁴¹⁶ Mario Melgar Adalid, *El Consejo de la Judicatura Federal*, op.cit., pp. 128-130.

La facultad más importante del Consejo es la de designación de magistrados y jueces. Sin embargo, esa atribución no es absoluta, sino que está reglada con base en las disposiciones de la carrera judicial y las que se aplican a los exámenes que deben acreditar los aspirantes a ocupar los cargos de referencia.

Pero, además la facultad de designación de jueces y magistrados depende en última instancia, desde una perspectiva jurídica, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Finalmente, también debemos reconocer que al ser designados la mayoría de los integrantes del Consejo de la Judicatura por el Pleno de la Suprema Corte, dicho órgano de gobierno y administración se convierte en un eslabón de la cadena de transmisión del poder que tiene como fuente única el máximo tribunal del país. Finalmente es corrobora la débil intervención del Consejo en materia de designación de juzgadores federales, con el acto simbólico que exige a jueces y magistrados rendir protesta ante el H. Pleno de la Suprema Corte.

En síntesis, consideramos que el Consejo de la Judicatura Federal, dentro del sistema que prevalece, es un auxiliar del organismo fuente de designación de jueces y magistrados (Suprema Corte), que realiza una función administrativa muy útil, para integrar los expedientes que reúnen elementos que sirven para fundar y motivar, o mejor dicho, justificar, la determinación de los ministros en cuanto a designación de los juzgadores federales, que en la mayoría de los casos, desafortunadamente, continua realizándose a priori, es decir, previo al inicio del procedimiento o del concurso respectivo que se tramita para legitimar la designación¹⁴¹⁷.

En esta perspectiva resulta muy limitada la facultad de designación del Consejo. Por eso resulta evidente que la dependencia de los juzgadores federales la siguen sintiendo, más respecto del Pleno de la Corte que del Consejo de la Judicatura Federal, a quien siguen considerando como un intruso en la cadena y lógica del poder dentro de la organización judicial.

La encuesta realizada por Luis González Placencia, entre funcionarios del Poder Judicial de la Federación, reveló lo siguiente:

Una importante inclinación de los funcionarios judiciales hacia el modelo de distribución del poder denominado “en serie”. Evidentemente que esos funcionarios tienen una idea terminante de la jerarquía y de apegarse a los criterios del tribunal revisor. Asimismo, la mayoría de los funcionarios judiciales, de acuerdo a la encuesta, piensa aún en la persistencia de juzgadores federales siempre leales a sus designadores. Se confirma que, para los funcionarios judiciales, los tribunales de alzada son un apoyo para los juzgadores de primera instancia cuando no está seguro de su fallo; consideran que el grado en la jurisdicción es proporcional a la preparación de quien lo sustenta, es decir nunca un magistrado sabrá

¹⁴¹⁷ Solo las personas que han participado en los procedimientos de elección de jueces y magistrados han podido constatar esta circunstancia, pero resulta muy difícil documentarla, por el temor de represalias que imposibiliten ulteriores oportunidades de ser favorecidos, por la determinación superior, una vez acreditada la prueba de lealtad y certeza de un comportamiento digno a la vista de los electores que en el sistema, sin duda, siguen siendo los señores ministros de la Corte.

más que un ministro, ni un juez que un magistrado, y así sucesivamente, si ese criterio prevalece, imaginen la preparación que para los juzgadores tenemos los abogados independientes. Finalmente, también reveló el estudio que para los funcionarios judiciales la existencia del Consejo de la Judicatura es un mecanismo de control que afecta la autonomía de los juzgadores¹⁴¹⁸.

Se puede advertir como los funcionarios judiciales admiten plenamente la jerarquía de los ministros de la Corte, pero no así de los integrantes del Consejo. Este es un elemento que nos revela que la posición de revertir el poder a la Suprema Corte, está plenamente legitimada en el ámbito judicial, y puede aprovecharse para llevar a cabo la siguiente reforma judicial, fundamentalmente la que predica la necesidad de desaparecer el Consejo de la Judicatura.

Con los matices del caso, nos referiremos enseguida a las atribuciones de designación que el legislador ordinario encomendó al Consejo de la Judicatura Federal, de conformidad con el texto del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

- Establecer las comisiones que estime convenientes para el adecuado funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, y designar a los consejeros que deban integrarlas (fracción I)¹⁴¹⁹;
- Fijar las bases, convocar y realizar el procedimiento de insaculación para cubrir las respectivas vacantes al Consejo de la Judicatura Federal, entre aquellos jueces de distrito y magistrados de circuito que hubieren sido ratificados en términos del artículo 97 constitucional, y no hubieren sido sancionados por falta grave con motivo de una queja administrativa. En la licencia que se otorgue a los jueces de distrito y magistrados de circuito insaculados, deberá garantizarse el cargo y adscripción que vinieren desempeñando (fracción III)¹⁴²⁰;
- Hacer el nombramiento de los magistrados de circuito y jueces de distrito, y resolver sobre su ratificación, adscripción y remoción (fracción VII)¹⁴²¹;
- Acordar las renunciaciones que presenten los magistrados de circuito y los jueces de distrito (fracción VIII)¹⁴²²;
- Acordar el retiro forzoso de los magistrados de circuito y jueces de distrito (fracción IX)¹⁴²³;

¹⁴¹⁸ Véase Luis González Placencia, *La judicatura federal mexicana frente al estado constitucional de derecho*, op.cit., pp. 71-72.

¹⁴¹⁹ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 81, fracción I.

¹⁴²⁰ *Ibidem.*, fracción III.

¹⁴²¹ *Ibid.*, fracción VII.

¹⁴²² *Ibid.*, fracción VIII.

¹⁴²³ *Ibid.*, fracción IX.

- Suspender en sus cargos a los magistrados de circuito y jueces de distrito a solicitud de la autoridad judicial que conozca del procedimiento penal que se siga en su contra. En estos casos, la resolución que se dicte deberá comunicarse a la autoridad que la hubiere solicitado. La suspensión de los magistrados de circuito y jueces de distrito por parte del Consejo de la Judicatura Federal, constituye un requisito previo indispensable para su aprehensión y enjuiciamiento. Si llegare a ordenarse o a efectuarse alguna detención en desacato a lo previsto en este precepto, se procederá en términos de la fracción XIX del artículo 225 del Código Penal. El Consejo de la Judicatura Federal determinará si el juez o magistrado debe continuar percibiendo una remuneración y, en su caso, el monto de ella durante el tiempo en que se encuentre suspendido (fracción X)¹⁴²⁴;
- Suspender en sus funciones a los magistrados de circuito y jueces de distrito que aparecieren involucrados en la comisión de un delito, y formular denuncia o querrela contra ellos en los casos en que proceda (fracción XI)¹⁴²⁵;
- Nombrar, a propuesta que haga su presidente, a los titulares de los órganos auxiliares del Poder Judicial de la Federación, resolver sobre sus renunciaciones y licencias, removerlos por causa justificada o suspenderlos en los términos que determinen las leyes y los acuerdos correspondientes, y formular denuncia o querrela en los casos en que proceda (fracción XV)¹⁴²⁶;
- Nombrar, a propuesta que haga su presidente, a los secretarios ejecutivos, así como conocer de sus licencias, remociones y renunciaciones (fracción XVI)¹⁴²⁷;
- Designar, a propuesta de su presidente, al representante del Poder Judicial de la Federación ante la Comisión Sustanciadora para los efectos señalados en la fracción anterior (fracción XXVI)¹⁴²⁸;
- Nombrar a los servidores públicos de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal, y acordar lo relativo a sus ascensos, licencias, remociones y renunciaciones (fracción XXXII)¹⁴²⁹;
- Designar de entre sus miembros a los comisionados que integrarán la Comisión de Administración del Tribunal Electoral, en los términos señalados en el párrafo segundo del artículo 205 de esta ley (fracción XLI)¹⁴³⁰;

¹⁴²⁴ *Ibíd.*, fracción X.

¹⁴²⁵ *Ibíd.*, fracción XI.

¹⁴²⁶ *Ibíd.*, fracción XV.

¹⁴²⁷ *Ibíd.*, fracción XVI.

¹⁴²⁸ *Ibíd.*, fracción XXVI.

¹⁴²⁹ *Ibíd.*, fracción XXXII

X.5.1.3.1. La carrera judicial

De las atribuciones de designación que se han descrito en el apartado que precede unas de las más relevantes son las contenidas en las fracciones VII, VIII, IX, X y XI del artículo 81 transcrito, por la estrecha relación que tienen con las normas que consolidan la *carrera judicial* contenida en los artículos 97 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el título séptimo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La facultad de designación de jueces y magistrados (fracción VII), así como su posterior ratificación en el cargo, es una de las más delicadas e importantes, toda vez que como señala la frase reconocidísima del argentino Néstor Pedro Sagüés “el nombramiento de un mal juez es más peligroso que dejar sueltos a los salteadores, quienes a lo máximo pueden perjudicar la vida o la riqueza de sus víctimas, en tanto un juez inconveniente atenta contra la vida, riqueza y honra de toda la comunidad”¹⁴³¹.

Pero sobre todo la designación de jueces federales en México resulta tan trascendente, considerando que la labor de esos servidores públicos redundará en la vigencia del Estado constitucional de derecho, del que deriva: justicia, solidaridad, paz, orden colaboración social y certeza jurídica¹⁴³².

La reforma constitucional de 1994 que incorporó el Consejo de la Judicatura Federal, otorgó a éste órgano de gobierno y administración del Poder Judicial la tarea de designar a los jueces y magistrados y determinar sus ratificaciones y ascensos. Esta facultad se contiene en el artículo 97 párrafos primero y cuarto, y en el artículo 100, séptimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los que se dispone:

Artículo 97. Los magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos al Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

(...)

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y

¹⁴³⁰ *Ibíd.*, fracción XLI.

¹⁴³¹¹⁴³¹ Néstor Pedro Sagüés, *Reforma Judicial*, Editorial Astrea, S.A., Argentina, 1978, p. 67; esta cita también la recoge el maestro Mario Melgar Adalid en *El Consejo de la Judicatura Federal*, op.cit., p. 141.

¹⁴³² Estos mismos principios en términos generales, sin vinculación con el Estado constitucional democrático de derecho, los señala como indicativos de la actividad jurisdiccional Mario Melgar Adalid, *Ibíd.*, p. 142.

empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.

Asimismo, el artículo 100 señaló la obligación de que el legislador ordinario estableciera las bases para el desarrollo de la carrera judicial, en los términos siguientes:

Artículo 100

(...)

La Ley establecerá 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.

La exconsejera de la Judicatura Federal Hilda Cecilia Martínez González, en el Primer Encuentro de los Consejos Mexicanos de la Judicatura, señaló que la carrera judicial, fue elevada a rango constitucional con la reforma del 31 de diciembre de 1994, en el artículo 100, bajo los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia, asimismo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en vigor a partir del 27 de mayo de 1995, añadió el elemento de la antigüedad¹⁴³³.

Nosotros agregaríamos que las bases de la carrera judicial, se establece tanto en el artículo 100, como en las disposiciones transcritas del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la designación de jueces y magistrados resulta una pieza clave a considerar en el sistema de la *carrera judicial*. Sobre este particular, el maestro Mario Melgar Adalid, señala: “La reforma de 1994 al artículo 97 tuvo como nota sobresaliente la implantación de un nuevo sistema de designación de jueces y magistrados”¹⁴³⁴.

La preocupación constante de la doctrina, acogida por el constituyente permanente para llevar a cabo la reforma del Poder Judicial de la Federación, incorporando a nuestro sistema el Consejo de la Judicatura, fue la forma en que los ministros de la Suprema Corte ejercieron la función de designar a los jueces y magistrados de manera mecánica, creando una red de complicidades y clientelismo, que llevó a un desprestigio absoluto del Poder Judicial, donde campeaba el “nepotismo” en forma cínica. Al referirse a éste problema, con gran diplomacia el maestro Melgar Adalid señala:

¹⁴³³ Hilda Cecilia Martínez González, “conferencia presentada en el I Encuentro de los Consejos Mexicanos de la Judicatura: La Carrera Judicial”, en *Memoria I Encuentro de los Consejos Mexicanos de la Judicatura. “La Carrera Judicial”*, edición del Poder Judicial de la Federación. Consejo de la Judicatura Federal, México, 1996, p. 27.

¹⁴³⁴ Mario Melgar Adalid, “Comentarios al artículo 100”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada*, Miguel Carbonell Sánchez (coordinador), décima octava edición, tomo IV, coedición Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa, S.A., México, 2004, p. 34.

La doctrina ha clasificado diversas formas de selección de juzgadores conforme al desarrollo y experiencias del derecho comparado. La práctica mexicana había permanecido inalterada con la consecuencia de un sistema endogámico, si bien con la ventaja natural de fortalecer la independencia judicial, pero con los inconvenientes de “cerrar demasiado la filas” y no aprovechar las ventajas de la apertura, la pluralidad, la democratización y el intercambio¹⁴³⁵.

Sobre el sistema de nombramientos, el propio maestro Mario Melgar, de una manera magistral, resume los distintos métodos propuestos por la doctrina extranjera y nacional, entre los que se identifican:

- a. Cargos sujetos a compraventa;
- b. Elección popular;
- c. Nombramiento a cargo del Poder Ejecutivo;
- d. Elección por el Poder Legislativo;
- e. Cooptación entre gobierno y asambleas legislativas;
- f. Selección a cargo del Poder Judicial;
- g. Nombramiento a cargo del Poder Ejecutivo y Senado de la República, y
- h. Mecanismos complejos, donde participan todos los poderes del Estado¹⁴³⁶.

En lugar de revisar las características de cada uno de los sistemas de designación, entraremos al análisis de la forma de designación de jueces y magistrados, en el sistema mexicano, dentro del marco de la carrera judicial.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación regula la *carrera judicial* reglamentando implícitamente las bases constitucionales de la misma. El título Séptimo de ese ordenamiento legal se denomina “De la carrera judicial”, y consta de cuatro partes: a. parte de disposiciones generales; b. capítulo I “Del ingreso a la carrera judicial”; c. capítulo II “De la adscripción y ratificación”, y d. capítulo III “Del recurso de revisión administrativa”.

A continuación haremos una referencia dogmática a las disposiciones más representativas que determinan las condiciones bajo las cuales se rige la *carrera judicial* en México. Así, el artículo 105, dispone que el ingreso y la promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación se hará mediante el sistema de carrera judicial a que se refiere el propio título séptimo, la cual se regirá por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad, en su caso.

Los artículos 106 y 107 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establecen los requisitos para ser designado magistrado de circuito, así como secretarios y actuarios de tribunal de circuito, respectivamente. Respecto a los magistrados, después de enunciar los requisitos que

¹⁴³⁵ Ídem.

¹⁴³⁶ *Ibidem.*, pp. 36 a 40; sobre el mismo resumen de los diversos sistemas de nombramiento ver Mario Melgar Adalid, *El Consejo de la Judicatura Federal*, op.cit., pp. 144 a 151.

deben cubrir para cumplir un perfil de juzgador con experiencia, se indica que deben cumplir los requisitos contenidos en esa misma ley respecto de la carrera judicial. Además señala que los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueren ratificados, sólo podrán ser privados de sus cargos por las causas que señala la propia ley, o por retiro forzoso al cumplir setenta y cinco años de edad. El artículo 107, por su parte, después de señalar los requisitos exigidos para ser designado secretario o actuario, agrega que serán nombrados de conformidad con las disposiciones aplicables en materia de carrera judicial¹⁴³⁷.

El artículo 108 señala los requisitos para ser designado juez de distrito, y con respecto a la carrera judicial de manera específica agrega: Los jueces de distrito durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueren ratificados o designados para ocupar el cargo de magistrados de circuito, sólo podrán ser privados de sus cargos por las causas que señala esta ley o por retiro forzoso al cumplir setenta y cinco años de edad¹⁴³⁸. El artículo 109 señala los requisitos que debe cumplir las personas que sean designados secretarios y actuarios de juzgado de distrito, a los que se añade que deberán ser nombrados conforme a las disposiciones relativas a la carrera judicial¹⁴³⁹.

X.5.1.3.2. Categorías formales de la carrera judicial en México

El artículo 110 dispone que la carrera judicial esté integrada de las siguientes categorías:

- I. Magistrados de circuito;
- II. Juez de distrito;
- III. Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia o de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- IV. Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia o de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- V. Secretario de Estudio y Cuenta de Ministro o Secretarios de Estudio y Cuenta e Instructores de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- VI. Secretario de Acuerdos de Sala;
- VII. Subsecretario de Acuerdos de Sala;
- VIII. Secretario de Tribunal de Circuito o Secretario de Estudio y Cuenta de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- IX. Secretario de Juzgado de Distrito; y
- X. Actuario del Poder Judicial de la Federación¹⁴⁴⁰.

Una crítica constante que se hace a las categorías de la carrera judicial es la relativa a que resulta necesario incorporar otras que, no obstante ser modestas, son la puerta de acceso o de

¹⁴³⁷ Cfr., Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículos 106 y 107.

¹⁴³⁸ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 108.

¹⁴³⁹ *Ibíd.*, artículo 109

¹⁴⁴⁰ *Ibíd.*, artículo 110.

primer contacto que un profesionalista tiene con el poder judicial, y a partir de las cuales se van a establecer ventajas para acceder a las categorías específicas consideradas dentro de la carrera judicial.

Nos estamos refiriendo específicamente a los cargos “menores” de oficiales judiciales, así como los mal llamados meritorios, en el ámbito de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, y a los asesores, secretarios particulares de los señores ministros, secretarios auxiliares de acuerdo de las Salas y el Pleno, actuarios, personal cuasijudicial adscrito a la Dirección General de Compilación y Sistematización de tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los auxiliares en las distintas áreas del Consejo de la Judicatura, entre otros.

Cabe señalar que por estimarse cargos de menor jerarquía o sin encomienda inmediata en materia jurisdiccional algunos de ellos, se les excluye de la carrera judicial y, por ende, sin regulación de ninguna índole, permitiéndose en la designación de esos cargos, la decisión unilateral y subjetiva de los titulares de las unidades jurisdiccionales. Esto que parece algo normal, inofensivo y sin incidencia en el sistema de la carrera judicial, resulta ser un elemento detractor de la carrera judicial.

Una injusticia es la que se comete con los servidores públicos que prestan sus servicios directamente en los órganos del Consejo de la Judicatura, a quienes se les excluye de la posibilidad de participar en los concursos de oposición para acceder a las categorías de la carrera judicial, toda vez que una regulación detallada evitaría la supuesta ventaja que tendrían por acceder a la información de los concursos de manera inmediata. Por ejemplo, podría señalarse que los interesados en participar, den aviso al Consejo con doce meses de anticipación para participar en futuros concursos, respecto de los cuales se cuidaría de excluirlos, con anticipación de cualquier actuación relacionada con el concurso en el que pudieran participar. Aquí consideramos que es cuestión de trabajar en forma profunda, pero no negar de antemano, de manera simplista, un derecho que tienen los funcionarios de ese sector judicial.

X.5.1.3.3. Posibilidades reales de una formación académica sólida de los juzgadores

Por otra parte, el artículo 111 establece una disposición que permite la consolidación de la carrera judicial, estimulando a los servidores públicos a que continúen su preparación académica y profesional. En efecto, señala el referido numeral que el Consejo de la Judicatura Federal establecerá, de acuerdo con su presupuesto y mediante disposiciones generales, un sistema de estímulos para aquellas personas comprendidas en las categorías señaladas en el artículo anterior. Dicho sistema podrá incluir estímulos económicos y tomará en cuenta el desempeño en el ejercicio de su función, los cursos realizados dentro del Instituto de la Judicatura, la antigüedad, grado académico, arraigo y los demás que el propio Consejo estime necesarios. Adicionalmente, y tratándose de magistrados de circuito y jueces de distrito, el Consejo de la Judicatura Federal podrá autorizar años sabáticos, siempre que el interesado presente un proyecto de trabajo que

redunde en su formación académica y profesional y sea de interés para el Poder Judicial de la Federación, así como también becas para estudios e investigación en el extranjero dentro de las posibilidades de orden presupuestal¹⁴⁴¹.

Consideramos que para dar oportunidad a la mayor parte de los servidores públicos judiciales para que participen en actividades académicas, plasmando su experiencia práctica en investigaciones teóricas del ámbito jurídico, resulta necesario regular las autorizaciones de los años sabáticos, para que no sean monopolizadas por un reducido círculo cercano a los ministros o consejeros, y brindar apoyo por parte del Instituto de la Judicatura Federal, para que todo juzgador tenga herramientas metodológicas para presentar los proyectos de investigación con posibilidades reales de ser aprobados. Dentro de esa labor de regulación debe buscarse el equilibrio en la distribución de las oportunidades, por ubicación geográfica de los juzgadores, por materia de especialización, por edades de los juzgadores, por oportunidades previas, etc.

X.5.1.3.4. Del ingreso general a la carrera judicial

El capítulo I del título séptimo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece las normas relativas al ingreso a la carrera judicial. Así, el artículo 112 establece:

- El ingreso y promoción para las categorías de magistrado de circuito y juez de distrito se realizará a través de concurso interno de oposición y oposición libre.
- Para acceder a las categorías señaladas en las fracciones III a X del artículo 110 de esta ley se requerirá el acreditamiento de un examen de aptitud.
- Los servidores públicos del Tribunal Electoral serán designados conforme a lo que se establezca en esta ley, salvo que pretendan acceder a alguna de las demás categorías de la carrera judicial, en cuyo caso se ajustarán a lo dispuesto respecto de esos cargos en la ley o en lo que determine el Consejo de la Judicatura.
- El Consejo de la Judicatura Federal tendrá la facultad de obtener y verificar, en todo momento, la información que los aspirantes le hubieren proporcionado.

Consideramos que los concursos internos de oposición son un despropósito de la conformación de un cuerpo profesional sin compromisos, incluso los que pueden tejerse al interior de la estructura judicial, de ahí que cualquier aspirante que cumpla con los requisitos debe ser tomado en cuenta para participar en el proceso de selección, como acontece en los concursos abiertos o libres.

¹⁴⁴¹ *Ibíd.*, artículo 111

El número tan reducido de jueces y magistrados provenientes de áreas profesionales diferentes a la judicial, es tan reducido, que podríamos afirmar que su presencia no es muy bien vista por los superiores jerárquicos, que cuidan los espacios públicos judiciales, como si fueran de ellos, o parte de su patrimonio.

El libro blanco de la reforma judicial reconoce que pese al diseño legal que prevé la celebración de concursos de oposición abiertos éstos se mantienen prácticamente inéditos lo que repercute en que uno de los propósitos de la carrera judicial *la revitalización y enriquecimiento del capital humano que se dedica a la impartición de justicia, se encuentra todavía distante*¹⁴⁴².

Afortunadamente la ley establece la obligación de que el Consejo determine la proporción de concursos de oposición libres que deban realizarse para designar a los jueces y magistrados. En efecto, el artículo 113, sobre ese particular establece que las designaciones que deban hacerse en las categorías de magistrado de circuito y juez de distrito, deberán ser cubiertas mediante concurso interno de oposición y mediante concurso de oposición libre en la proporción que fije el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal. Asimismo se agrega en ese numeral que en los concursos internos de oposición para la plaza de magistrados de circuito, únicamente podrán participar los jueces de distrito y los Magistrados de Salas Regionales del Tribunal Electoral, y para los concursos de plaza de juez de distrito, quienes se encuentren en las categorías señaladas en las fracciones III a IX del artículo 110 de esta ley.

El procedimiento de los concursos de oposición libre e internos para el ingreso a las categorías de magistrados de circuito y juez de distrito, se establece en el artículo 114 de la forma siguiente:

- El Consejo de la Judicatura Federal emitirá una convocatoria que deberá ser publicada por una vez en el Diario Oficial de la Federación y por dos veces en uno de los diarios de mayor circulación nacional, con un intervalo de cinco días hábiles entre cada publicación. En la convocatoria, se deberá especificar si el concurso se trata de oposición libre o de concurso interno de oposición.

La convocatoria señalará las categorías y número de vacantes sujetas a concurso, el lugar, día y hora en que se llevarán a cabo los exámenes, así como el plazo, lugar de inscripción y demás elementos que se estimen necesarios (fracción I)¹⁴⁴³;

- Los aspirantes inscritos deberán resolver por escrito un cuestionario cuyo contenido versará sobre materias que se relacionen con la función de la plaza para la que se concursa.

De entre el número total de aspirantes sólo tendrán derecho a pasar a la siguiente etapa las cinco personas que por cada una de las vacantes sujetas a concurso hayan obtenido las más altas calificaciones (fracción II)¹⁴⁴⁴;

¹⁴⁴² Cfr. El libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006, pp. 85-86.

¹⁴⁴³ Cfr. *Ibidem.*, artículo 114, fracción I.

- Los aspirantes seleccionados, en términos de la fracción anterior, resolverán los casos prácticos que se les asignen mediante la redacción de las respectivas sentencias. Posteriormente se procederá a la realización del examen oral y público que practique el jurado a que se refiere el artículo 117 de esta ley, mediante las preguntas e interpelaciones que realicen sus miembros sobre toda clase de cuestiones relativas a la función de magistrado de circuito o juez de distrito, según corresponda. La calificación final se determinará con el promedio de los puntos que cada miembro del jurado le asigne al sustentante.

Al llevar a cabo su evaluación, el jurado tomará en consideración los cursos que haya realizado el sustentante en el Instituto de la Judicatura, la antigüedad en el Poder Judicial de la Federación, el desempeño, el grado académico y los cursos de actualización y especialización que haya acreditado, en términos del reglamento que dicte el Consejo de la Judicatura Federal. Cuando ningún sustentante alcance el puntaje mínimo requerido, el concurso se declarará desierto (fracción III)¹⁴⁴⁵, y

- Concluidos los exámenes orales, se levantará un acta final y el presidente del jurado declarará quienes son los concursantes que hubieren resultado vencedores y el medio de selección utilizado, e informará de inmediato al Consejo de la Judicatura Federal para que realice los nombramientos respectivos y los publique en el Semanario Judicial de la Federación (fracción IV)¹⁴⁴⁶.

Por otra parte, para acceder a las otras categorías de la carrera judicial, se requiere acreditar exámenes de aptitud preparados por el Instituto de la Judicatura, en los términos establecidos en el artículo 115 que a la letra dice:

Artículo 115. La celebración y organización de los exámenes de aptitud para las categorías a que se refieren las fracciones III a X del artículo 110 de esta ley, estarán a cargo del Instituto de la Judicatura en términos de las bases que determine el Consejo de la Judicatura Federal, de conformidad con lo que disponen esta ley y el reglamento respectivo.

Los exámenes de aptitud se realizarán a petición del titular del órgano que deba llevar a cabo la correspondiente designación, debiendo preferir a quienes se encuentren en las categorías inmediatas inferiores. Igualmente podrán solicitar que se practique un examen de aptitud, las personas interesadas en ingresar a las categorías señaladas en el primer párrafo de este artículo, quienes de aprobarlo serán consideradas en la lista que deba integrar el Consejo de la Judicatura Federal, para ser tomados en cuenta en caso de presentarse una vacante en alguna de las categorías contempladas en las propias fracciones III a X del artículo 110.

El Consejo de la Judicatura Federal establecerá, mediante disposiciones generales, el tiempo máximo en que las personas aprobadas en los términos del párrafo anterior permanezcan en dicha lista.

Antes de designar a la persona que deba ocupar el cargo la Suprema Corte de Justicia, su presidente, las Salas, el ministro, el magistrado o juez respectivo, deberá solicitar al Consejo de la

¹⁴⁴⁴ *Ibíd.*, artículo 114, fracción II.

¹⁴⁴⁵ *Ibíd.*, artículo 114, fracción III.

¹⁴⁴⁶ *Ibíd.*, artículo 114, fracción IV.

Judicatura Federal que le ponga a la vista la relación de las personas que se encuentren en aptitud de ocupar la vacante.

Para el caso de los secretarios de estudio y cuenta de ministros, se exigirá además que cuando menos las dos terceras partes de las plazas de cada ministro, deban ocuparse por personas que se hayan desempeñado durante dos años o más en alguna o algunas de las categorías VIII y IX del artículo 110 de esta ley¹⁴⁴⁷.

Existe un debate relacionado con el ingreso a la carrera judicial mediante concursos abiertos de oposición, transparentes y de calidad; así como para incrementar la confianza en la administración de la carrera judicial al interior del propio Poder Judicial¹⁴⁴⁸.

De manera más coloquial podríamos señalar que el ingreso a la carrera sigue siendo un privilegio para los familiares y amigos de los funcionarios del propio poder judicial, aunque para ello deban acreditar un examen, pues esos familiares recomendados cuentan con la red de protección tejida por las relaciones establecidas al interior de la organización judicial por sus familiares protectores. Esos recomendados, sin duda son conducidos a tener las mejores condiciones para acceder y posteriormente escalar los peldaños superiores de la carrera judicial desvirtuando la naturaleza del sistema.

Esa gravísimos situación fue denunciada por la Comisión Nacional de Ética Judicial y recomendó al Poder Judicial de la Federación frenar el ingreso de familiares de juzgadores federales, evitando el artilugio del cruce de favores entre jueces y magistrados, en primera plana y en nota de ocho columnas en un importante diario de circulación nacional¹⁴⁴⁹.

En otros términos seguimos sin avanzar un ápice en el tema de reclutamiento de nuevos cuadros del Poder Judicial, el propio libro blanco publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, denuncia que el sistema sigue privilegiando las relaciones personales, por la prevalencia de la facultad a favor de los titulares de las unidades jurisdiccionales para nombrar y remover al personal que labora en sus tribunales¹⁴⁵⁰.

Elevar a rango constitucional la carrera judicial y regularla de manera exhaustiva en la Ley y normatividad que sobre la materia emitan la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura, aunque representa un paso decisivo, son apenas los elementos mínimos para iniciar una nueva etapa en la conformación de un rostro diferente del Poder Judicial, al que accedan los mejores hombres de nuestro país, con la vocación, capacidad y el perfil suficientes para desarrollar la noble tarea de juzgar.

¹⁴⁴⁷ *Ibíd.*, artículo 115.

¹⁴⁴⁸ Véase El Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México, op.cit., p. 92.

¹⁴⁴⁹ Carlos Avilés, *Jueces dan plazas a sus familiares. Magistrados abusan de un vacío legal y pactan intercambio de puestos entre ellos*, El Universal. Diario de circulación nacional, edición correspondiente al 22 de septiembre de 2009, portada, sección A, p. 1

¹⁴⁵⁰ Cfr. El Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México, op.cit., pp. 207-214.

El libro blanco de la reforma judicial reconoce que la simple reforma constitucional y legal no basta para afirmar que hoy en día el sistema de impartición de justicia mexicano tenga una carrera judicial formal, señalando textualmente:

La formalización de la carrera judicial está regida por los principios de excelencia, objetividad, profesionalismo e independencia. Por tanto dichos principios deben guiar invariablemente la administración de la misma, en sus políticas, programas y acciones; pero, sobre todo dichos principios deben reflejarse en reglamentos y acuerdos generales que le confieren su carácter *formal* y con ello contribuyan a conseguir la objetividad y otorguen a los miembros de la carrera judicial la certidumbre que requiere la autonomía de que deben gozar para realizar su función jurisdiccional¹⁴⁵¹.

La definición del perfil del juzgador constitucional en México resulta una asignatura pendiente que registra también el referido libro blanco, en el que se establece:

Entre las asignaturas pendientes que presenta la carrera judicial se encuentra: la definición de perfiles para juzgadores; el establecimiento de indicadores de desempeño; la implementación de programas de reclutamiento; la adopción de un sistema de concursos para las adscripciones, que logre que las necesidades del servidor se vuelva la excepción y no la regla, y la ubicación del régimen disciplinario como una faceta, o consecuencia de un sistema de medición y evaluación del desempeño.

De poco sirve una carrera judicial que cuenta con métodos adecuados para la selección y designación, si no cuenta con el perfil de funcionario que se busca y si no contiene además los medios para evaluar sistemática y objetivamente el desempeño de quienes han ingresado a la misma (...) sólo de esta forma podrá legitimarse, sobre todo al interior de los propios poderes judiciales, y **erradicar la sospecha de subjetivismo que todavía rondan por los pasillos de los recintos judiciales**¹⁴⁵².

X.1.5.4. Facultades en materia financiera

La práctica de otorgar facultades en materia financiera a los órganos judiciales, resulta fuertemente cuestionada, por las razones siguientes: a) la naturaleza administrativa de dichas facultades, constituyen la esencia de la función ejecutiva del Estado; b) Se requiere experiencia y especialización en el ejercicio del presupuesto público fijado a los entes públicos, por la extensa normatividad y procedimientos que deben observarse para adjudicar o asignar los contratos de obras, o de bienes y servicios, así como administrar dichos contratos, y los jueces no tienen la formación, ni el tiempo para cumplir esa misión, y 3) Los juzgadores resultan ser malos administradores, sobre este punto, resulta muy relevante la experiencia que hemos tenido en México, donde los ministros que se ubican en la cúspide de la jerarquía judicial y que asumen las funciones financieras no sólo de la Corte, sino de todos los órganos del Poder Judicial, en este segundo caso, por intermedio del Consejo que es un organismo auxiliar del Pleno de la Suprema

¹⁴⁵¹ Cfr. El libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México, op.cit., pp. 84-85.

¹⁴⁵² *Ibidem.*, p. 86.

Corte para ese propósito, según la muy calificada opinión de don Luis Pasos de la Torre¹⁴⁵³, ese sistema resulta inconveniente, dado que los señores ministros son personas de extremada buena fe, con nobles propósitos, pero muy malos administradores.

Los recursos públicos destinados a la rama judicial se han incrementado considerablemente en México, para darnos una idea solamente para el ejercicio del año 2009 se asignó a la rama judicial la cantidad de \$ 32 539' 820 490.00 (treinta y dos mil quinientos treinta y nueve millones ochocientos veinte mil cuatrocientos noventa pesos 00/100 M.N.)¹⁴⁵⁴, que resulta diez veces superior al presupuesto de algunos Estados de la República que oscilan entre los tres mil a cuatro mil millones de pesos¹⁴⁵⁵; y, sin embargo, en ellos, el titular del Ejecutivo y toda la administración trabajan horarios muy prolongados, exclusivamente, con el propósito de ejercer, en tiempo y forma, una parte de su presupuesto, pues la otra la ejercen los demás poderes de la Entidad. Por eso, en el caso del Poder Judicial Federal, resulta un misterio no revelado, la forma en que los ministros de la Suprema Corte, que tienen una carga pesada de trabajo jurisdiccional, asumen al mismo tiempo la función directora del ejercicio del gasto en el ámbito de la rama judicial, pues recordemos que la presidencia dual de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal y la facultad de nombramiento de la mayoría de los integrantes del Consejo, así como su intervención para integrar la Comisión de Gobierno de la Suprema Corte, implica necesariamente la retención a favor de los ministros de las funciones de supervisión y opinión, quienes, desde nuestro punto de vista, son corresponsables de la buena o mala administración de los recursos financieros que tiene asignado todo el poder judicial.

Toda función pública o facultad otorgada a favor de un ente público debe tener como contrapartida, por lo menos la responsabilidad de quien la ejerce. Por esa razón, las funciones de nombramiento que la Corte asumió para ubicarse en la jerarquía superior indiscutible en el Poder Judicial de la Federación, después de la reforma constitucional de 1999, donde el Consejo se convierte en un órgano auxiliar de la Suprema Corte, en un régimen constitucional democrático de derecho debe tener como contrapartida la responsabilidad de los depositarios de las funciones, que los ubica en la jerarquía más elevada del referido poder del Estado.

¹⁴⁵³ Luis Pasos de la Torre, *entrevista sostenida el día 24 de septiembre de 2009*, en el Aeropuerto Internacional de la ciudad de México, donde aprovechando la amplia experiencia del entrevistado en temas del presupuesto por haber presidido la Comisión de Presupuesto de la H Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura, se le preguntó específicamente sobre la condición de que el Poder Judicial se sometiera a los parámetros de medición de desempeño, para justificar la eficiencia y transparencia en el ejercicio del gasto público, contestando nuestro entrevistado que resulta necesario encontrar formas para evaluar la eficiencia del gasto en la rama judicial y agregó a su comentario la frase que se reproduce en el texto relativa a que los ministros son hombres de extraordinaria buena fe, pero malos administradores.

¹⁴⁵⁴ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de noviembre de 2008, p. 58.

¹⁴⁵⁵ Entre ellos podríamos citar a Colima, Tlaxcala, Nayarit, etc., y otros que andan muy cercanos a ese 10% del presupuesto asignado al Poder Judicial de la Federación, como es el caso de Baja California Sur, Aguascalientes y Durango.

La tendencia a incrementar el monto de los recursos que debe ejercer la rama judicial, resulta muy notoria. En efecto, en los últimos seis años se incremento en un 67.73% dicho monto, al pasar de \$ 19 400' 049 908.00 (diecinueve mil cuatrocientos millones cuarenta y nueve mil novecientos ocho pesos 00/100 M.N.) que fue asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004¹⁴⁵⁶, a \$ 32 539' 820 490.00 (treinta y dos mil quinientos treinta y nueve millones ochocientos veinte mil cuatrocientos noventa pesos 00/100 M.N.), para el ejercicio fiscal de 2009, es decir, un incremento en términos reales de \$ 13 139' 770 582.00 (trece mil ciento treinta y nueve millones setecientos setenta mil quinientos ochenta y dos pesos 00/100 M.N.). En síntesis los incrementos constantes anuales superan el 10%, hasta la fecha, sin embargo, para el presupuesto fiscal del 2010, se solicita un incremento del 17% del presupuesto ejercido en el presente año, lo que implicaría que el Poder Judicial ejerciera ni más ni menos que la cantidad de \$38 071' 589 973.30 M.N., es decir, una cantidad superior a la ejercida en 2009, en términos absolutos de \$ 5 531' 769 483.30 M.N. El incremento del 17% se supone será constante en los próximos años debido a la obligación que tiene el Poder Judicial de la Federación de implementar un nuevo sistema de justicia penal en nuestro país. Lo que sin duda llevará a esa rama a ejercer un presupuesto cada vez mal elevado, incluso proporcionalmente con un incremento superior al de otras ramas del sector público.

Llama la atención que este incremento constante que exige el Poder Judicial para implementar en nuevo sistema de justicia penal se solicite en plena crisis económica y en una circunstancia adversa para las finanzas públicas, toda vez que incluso los otros poderes del Estado han fijado públicamente su compromiso de reducir el gasto e incluso la necesidad de reducir sus dimensiones. El Poder Judicial debe hacer un esfuerzo por realizar un análisis minucioso sobre las características de su dimensión y la posibilidad de resolver el problema del incremento de litigios, con ingeniosas formulas procesales que destraben una cantidad importante de asuntos que se rezagan en su trámite, derivado de la aplicación de una regulación obsoleta, así como dar efectos generales a las resoluciones del Poder Judicial de la Federación, e incluso pensar en hacer obligatorios los criterios judiciales para las autoridades administrativas, para evitar el incrementos de litigios. Sin embargo, estas reformas sólo las podrán llevar a cabo expertos, entre los que se encuentren administradores públicos, politólogos, actuarios, economistas y especialista en derecho procesal, no obstante el rechazo que para ellos manifiestan algunos sectores del Poder Judicial.

Para iniciar ese proceso de redimensionamiento del Poder Judicial será necesario dejar atrás de manera definitiva la práctica de incrementar el número de tribunales, en la medida en que el número de asuntos aumente en los tribunales establecidos. Esa práctica administrativa errónea que puede llevar a un incremento desproporcionado del número de funcionarios judiciales en el país, se debe a la falta de tiempo de los señores ministros para realizar estudios que produzcan la

¹⁴⁵⁶ Véase Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2004, en Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2003, p.52.

renovación del Poder Judicial, desde su función de alta dirección administración que tienen en la organización judicial derivada del cúmulo de facultades que se les fueron acumulando. Esto para nosotros sigue revelando la necesidad de desligar las funciones jurisdiccionales de las administrativas, toda vez que el modelo adoptado en 1994, se truncó por dos razones: 1. Se adoptó el modelo de administración institucional a medias, en la medida que se excluyó de la competencia del Consejo de la Judicatura a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2. La jerarquía del Poder Judicial Federal quedó intacta, los ministros retuvieron en 1994 o reconquistaron en 1999, las funciones de dirección en la administración del Poder Judicial de la Federación, con el novedoso sistema de subordinar el Consejo de la Judicatura al Pleno de la Suprema Corte, y 3. La Suprema Corte, ya sea en forma directa, o por conducto de su presidente, o de los funcionarios que designan para integrar el Consejo o la Comisión de Administración, continúan ejerciendo una cantidad importante de funciones administrativas, convirtiendo en innecesaria la permanencia del Consejo de la Judicatura.

En consecuencia, la implementación del nuevo sistema de justicia penal en México, no justifica por sí solo el incremento inmoderado del presupuesto de egresos de la rama judicial, pues hacia el interior del Poder Judicial debe hacerse, por un lado, un esfuerzo de ingeniería administrativa para redimensionar la rama judicial, y por otra parte, de recorte del gasto público, dentro del cual podría considerarse la posibilidad de una reforma constitucional que justifique el ajuste de los sueldos de los funcionarios judiciales para acercarlos a las condiciones laborales del país, del sector público y de otros poderes judiciales del mundo¹⁴⁵⁷. Sólo después de realizar ese esfuerzo podría pensarse en incrementar el presupuesto que debe ejercer el Poder Judicial.

El maestro Luis Pasos de la Torre señala que no es malo que exista subejercicio, lo malo es que no se regresen los recursos no ejercidos a la hacienda pública para reconducirlos a programas de beneficio social¹⁴⁵⁸. Todas las áreas del sector público, desde luego que tienen subejercicio, pero a diferencia del Poder Judicial regresan los recursos, en lugar de repartirla como prestación adicional, entre los funcionarios públicos. Esta práctica perniciosa de quienes toman las decisiones en la administración de recursos financieros dentro del Poder Judicial, denota lo pésimo que resultaron como administradores públicos los juzgadores, pero con la anuencia del Poder Legislativo y de los órganos fiscalizadores, quienes justificaron que parte del subejercicio ingresara a los fideicomisos constituidos para formar e incrementar los fondos de retiro de los juzgadores federales, señalándose que la práctica administrativa de referencia transparentaba el destino de los recursos, aunque quedaba al descubierto un desvío de los recursos, en la medida en que no

¹⁴⁵⁷ Para dejar al lado parámetros comparativos desde una perspectiva cuantitativa, señalaremos que hoy en México una persona que consigue ingresos que oscilan entre los \$ 100,000.00 M.N. y los \$ 200 000.00 M.N., tiene la posibilidad de llevar una vida digna y decorosa, pero desafortunadamente los altos funcionarios del Poder Judicial de la Federación tienen ingresos que rebasan con mucho esas cantidades. Incluso resulta difícil señalar de antemano los ingresos de esos funcionarios, toda vez que pueden verse incrementados con el reparto de algún bono extraordinario, derivado de recursos de subejercicios.

¹⁴⁵⁸ Luis Pasos de la Torre, *entrevista sostenida el día 24 de septiembre de 2009*, en el Aeropuerto Internacional de la ciudad de México.

fueron utilizados para el propósito programado inicialmente. Pero, respecto de los recursos repartidos como bonos de actuación adicionales, nada se dijo, pues no se reflejaba como subejercicio, toda vez que pasaba como un “premio” a los funcionarios públicos.

En los países con economía dinámica o de escala, mercados consolidados y con autosuficiencia tecnológica de punta, lo deseable es que todos los funcionarios públicos alcancen los niveles de percepción de quienes han ganado la delantera en el renglón de ingresos. Pero, la difícil situación económica de nuestro país, con mercados frágiles e inestables, dependencia tecnológica muy marcada, y finanzas pública endeble sujetas a los niveles de exportación del petróleo, agregándose a ello la desigualdad social que arroja un saldo negativo del sistema, resulta una verdadera emergencia que el gobierno, en cualquier ámbito, incluyendo al Poder Judicial, realice un esfuerzo inmediato para evitar malbaratar recursos públicos, a fin de canalizar la mayor cantidad posible de los mismos a programas de subsistencia de la población, sean estos asistenciales o de desarrollo social. Esas condiciones de México, obligan a descartar la máxima aplicable a los países desarrollados en el sentido de que los servidores públicos deben aspirar a tener ingresos similares a los funcionarios mejor pagados¹⁴⁵⁹, por una posición más realista y solidaria de los que más perciben para reducir sus ingresos y percibir un sueldo que les permita vivir con decoro y dignidad, pero no acumular con recursos públicos en un país donde el 70% se encuentra en condiciones de pobreza y un poco más del 40% en pobreza extrema.

La presión a un incremento de recursos destinados a la rama judicial será una realidad en todos los países del mundo, en los próximos años, derivado de factores sociales, económicos y políticos, entre otros. Sobre ese particular, desde hace cerca de una década el destacado constitucionalista Diego López Garrido, ha señalado que el Estado contemporáneo prioriza al derecho como instrumento de resolución de conflictos que se presentan entre los integrantes de una sociedad, por eso el número de asuntos que deben resolver los tribunales se incrementarán exponencialmente¹⁴⁶⁰. En las últimas décadas, se ha desarrollado una penetración social importante del derecho, a grado tal que algunos autores señalan que el derecho es el nuevo lenguaje con el que los miembros de la sociedad contemporánea formulan sus demandas y solucionan sus conflictos, a través de la interpretación que realizan los diversos operadores jurídicos (legisladores, administradores públicos, juzgadores, procuradores, litigantes, doctrinarios y ciudadanos en general), en los distintos campos de aplicación del derecho¹⁴⁶¹. En México, después de la reforma de 1994 que introdujo la acción abstracta de inconstitucionalidad y reguló la controversia constitucional, dio pie a que varios asuntos que, incluso de conformidad con el marco jurídico anterior, debían resolverse en instancias políticas, pasaran a la competencia

¹⁴⁵⁹ Esa máxima, en el caso de México, se traduciría en que todo servidor público aspire a tener percepciones similares o cercanas a las de los funcionarios judiciales, por más disparados que éstos se encuentren con relación a las condiciones socioeconómicas del país

¹⁴⁶⁰ Cfr. Diego López Garrido, et al., *Nuevo derecho constitucional comparado*, editorial Tirant Lo Blanc, Valencia, España, 2003, p. 360 y ss.

¹⁴⁶¹ Véase Antoine Garapon, *Juez y democracia. Una reflexión muy actual*, traducción de Manuel Escrivá de Romani, editorial Flor del Viento, Madrid, España, 1997, p. 31-33.

judicial, para que se resolvieran en ésta sede, con instrumentos procesales muy definidos. Pero, no es sólo en el ámbito político, donde se confieren competencias al ámbito judicial, la dinámica económica de los mercados internacionales y la globalización, han generado una buena parte de asuntos que se deciden en el ámbito competencial de los tribunales, y finalmente, la pobreza, la hambruna, la marginación, la depredación, el avasallamiento cultural, la excesiva contaminación del planeta y la falta de un modelo de desarrollo autosustentable genera conflictos entre grupos o sectores afectados de manera directa por las decisiones gubernamentales que se dirimen igualmente dentro del marco jurídico, por conducto de los tribunales.

Además de los problemas señalados debe tenerse en cuenta el crecimiento poblacional, pero aún así la cantidad de asuntos que ingresan a los tribunales se incrementa en una proporción mayor al aumento de la población. El maestro Rivas Acuña¹⁴⁶², señala con datos muy precisos, la forma en que se presenta esa tendencia en el Poder Judicial de la Federación en México, durante el periodo 2001-2005, así:

Año:	Asuntos ingresados:	Índice de litigiosidad:
2001	505,639	509.3 por cada cien mil habitantes
2002	551,371	545.2 por cada cien mil habitantes
2003	612,535	594.5 por cada cien mil habitantes
2004	639,772	609.4 por cada cien mil habitantes
2005	664,645	621.6 por cada cien mil habitantes

Siguiendo el mismo comparativo con relación a épocas pretéritas el propio maestro Rivas Acuña llega a la conclusión de que el índice de litigiosidad de la sociedad mexicana solo en el orden federal se incremento en un 225%, entre los años de 1970 y 2005. Lo cual significa que los ciudadanos prefieren, cada vez en mayor proporción, confiar la protección de sus derechos a los jueces, según el maestro Rivas Acuña:

No solo se consigna a los tribunales la resolución de litigios privados, sino también, la resolución de problemas que las otras instituciones no han afrontado aún, o que han tratado de manera no satisfactoria, por lo que no solo se le pide a los jueces que declaren el derecho aplicable al caso concreto, sino que de igual forma se les solicita que resuelvan mediante la capacidad argumentativa de las sentencias y la eficacia de su cumplimiento, “el malestar del hombre moderno que sufre” por los problemas de inseguridad pública, corrupción política, contaminación ambiental, enfrentamiento entre poderes o distribución equitativa del ingreso, entre otros males¹⁴⁶³.

¹⁴⁶² Israel Rivas Acuña, *La administración de la justicia en el Estado constitucional*, en la función judicial, coordinador David Cienfuegos Salgado, editorial Porrúa, S.A., México, 2008, p. 212.

¹⁴⁶³ *Ibidem.*, pp. 212-213.

El incremento del índice de litigiosidad, no es exclusivo de México, se observa también en otros países de América Latina. Así por ejemplo, el maestro Juan Enrique Vargas Viancos, al referirse a los casos de Colombia y Chile, sobre esa tendencia, señala:

En el caso de Colombia, por ejemplo, en el período comprendido entre 1993 y 2000, la tasa de causas ingresadas por cada 100 000 habitantes creció de 2.015 a 4.28, es decir, prácticamente se duplicó. En el caso de Chile, en el mismo periodo la tasa varió entre 7.917 y 11.687, es decir aumento en casi un 50%¹⁴⁶⁴.

El modelo neoliberal, impuesto a los países latinoamericanos por los organismos financieros internacionales a partir de la década de los ochentas del siglo pasado, el Estado asume funciones sociales cada vez más limitadas, para dejar espacios a la iniciativa privada en áreas económicas de gran relevancia donde tenía una presencia muy marcada el sector público, como las actividades de banca y crédito, las relativas a las comunicaciones, las telecomunicaciones, así como el desarrollo de infraestructura ferroviaria, carretera, portuaria y aeroportuaria, entre otras no menos relevantes. Esto ha permitido establecer programas de adelgazamiento del aparato gubernamental. Sin embargo, esa tendencia reduccionista de la administración pública, no se observa en el ámbito de la función judicial, ni siquiera de las instituciones encargadas de la seguridad preventiva, la procuración de justicia y del Ministerio Público, no obstante que las áreas encargadas de estas facultades se localicen dentro del propio ámbito del Ejecutivo. En otros términos, observamos que de un Estado intervencionista en materia económica, se está pasando a un Estado guardián, donde requiere reforzar las áreas encargadas sobre todo de la seguridad, procuración e impartición de justicia, de ahí la tendencia contraria de expansión que se observa en el ámbito del poder judicial, a diferencia del adelgazamiento del sector público. Sobre este particular, el maestro Rivas Acuña manifiesta:

Una de las tendencias más fehacientes que muestra el vertiginoso crecimiento del aparato público de impartición de justicia en el Estado moderno (nosotros le denominaríamos Estado contemporáneo)¹⁴⁶⁵, se encuentra en el Poder Judicial de la Federación, específicamente, en el rubro del presupuesto asignado a ese poder del Estado mexicano, con respecto al presupuesto de la federación pues de 1.01% fijado en 2001, en 2002 pasó a 1.04%, enseguida en 2003 se despegó a 1.16%, quedando en 2004 en 1.17%, resultando en término promedio en esos cuatro años un porcentaje del 1.09% del gasto público aplicado al Poder Judicial. Un comentario al margen que hace el maestro Rivas Acuña es el relativo a que aún con los incrementos señalados, México está todavía muy lejos de alcanzar el promedio de 3.7% del gasto público que constitucionalmente destinan en promedio al aparato judicial los países miembros de la Unión Europea¹⁴⁶⁶.

¹⁴⁶⁴ Juan Enrique Vargas Viancos, *Eficiencia en la justicia*, En busca de una justicia distinta. Experiencia de reforma en América Latina, Luis Pásara compilador, op.cit., p. 462.

¹⁴⁶⁵ Esa precisión se recomienda para evitar confusión con la denominación que se utiliza la teoría política o del Estado, para denominar al Estado como moderno, el que se constituye históricamente en la época que se derroca el régimen monárquico y dejando para el Estado actual la denominación de Estado contemporáneo.

¹⁴⁶⁶ Israel Rivas Acuña, *La administración de la justicia en el Estado constitucional*, op.cit., p. 214.

El incremento de órganos jurisdiccionales en los últimos años ha sido impresionante en México. En efecto, en 1970, se contaban con 77 órganos, para 1980 eran ya 125, en 1990 el número de órganos había aumentado ya a 244 y en el año 2000 se tenían 411. El día de hoy 1 de octubre de 2009, los órganos judiciales del Poder Judicial de la Federación, suman 626¹⁴⁶⁷, distribuidos de la siguiente forma:

	Órganos jurisdiccionales:	Número de magistrados y jueces:
Tribunales Colegiados de Circuito	186	558
Tribunales Unitarios de Circuito	76	76
Juzgados de Distrito	307	307
Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares	12	36
Tribunales Unitarios de Circuito Auxiliares	8	8
Juzgados de Distrito Auxiliares	31	31
Tribunales Colegiados Auxiliares Civiles	1	3
Juzgados Penales Especializados: cateo, arraigo e intervención de comunicaciones	6	6
Total:	626 órganos	1025 jueces y magistrados

El cuadro que reproducimos nos revela que el número de magistrados federales en nuestro país asciende a 681, y el de jueces de Distrito a 344. Por otra parte, no requerimos tener a la vista la plantilla del personal técnico especializado como secretarios y actuarios, ni del personal administrativo (oficiales judiciales) de cada órgano jurisdiccional para percatarnos del crecimiento del número de servidores públicos adscritos al Poder Judicial de la Federación, baste con tener presente el dato reproducido por el maestro Rivas Acuña en el que indica que de 18,099 servidores públicos que había en 2001, se incrementó esa cifra a 24,828 en 2005¹⁴⁶⁸ y actualmente asciende a la impresionante cifra de 27,567¹⁴⁶⁹.

¹⁴⁶⁷ Véase dato actualizado en la página de internet del Consejo de la Judicatura Federal siguiente: <http://www.dgepi.cjf.gob.mx/numerorganoscir.asp/> consulta realizada el 1 de octubre de 2009, a las 19:02 horas.

¹⁴⁶⁸ Poder Judicial de la Federación, *Consejo de la Judicatura Federal. A diez años de su creación*, Ed. Consejo de la Judicatura Federal, México, 2005, p. 37; asimismo, véase Israel Rivas Acuña, *Ibidem., op.cit., v. nota 182*, p. 215.

¹⁴⁶⁹ Dato proporcionado mediante el sistema de consulta rápida solicitado en la Casa de la Cultura Jurídica de Durango, ministro Álvarez Icasa, dependiente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el día 02 de octubre de 2009.

Los órganos judiciales registran un incremento exponencial en sus recursos humanos, financieros y organizacionales, en atención a la aplicación de políticas públicas y administrativas muy simples para atender el elevado número de asuntos que ingresan cotidianamente, en mayor número a los tribunales federales, como para abatir el rezago. En alguna medida, desde luego que también el incremento del índice de litigiosidad, presiona un crecimiento de recursos financieros, organizacionales y humanos; pero, la expansión del Poder Judicial, según el maestro Rivas Acuña, a su vez, deriva en un incremento de la demanda del servicio público de justicia por parte de la población, ajustándose dicho fenómeno a lo que los especialistas han denominado la ley económica de Say, que señala “*cada incremento de la oferta estimula un crecimiento de la demanda, en respuesta*”¹⁴⁷⁰.

X.5.1.4.1. Políticas públicas: eficiencia judicial e indicadores de desempeño

La expansión del poder judicial ha motivado que se implementen políticas públicas judiciales, para acceder a una adecuada planeación estratégica del uso de los recursos públicos asignados a la rama judicial. Sobre este particular, el Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, opina:

Como resultado de la creciente visibilidad e importancia de la función judicial, también ha cobrado mayor relevancia la dimensión organizacional de los tribunales. El número creciente de asuntos que deben resolver; la diversidad de funciones que deben cumplir; la permanente escasez de recursos; el mayor escrutinio y vigilancia de su desempeño por los demás órganos públicos, y por la población en general; todo ello ha contribuido a transformar la organización judicial en un aparato muy complejo, cuya administración requiere métodos y mecanismos más eficaces y eficientes¹⁴⁷¹.

Resulta necesario precisar el concepto de *políticas pública judicial*, para saber hasta qué punto éstas se aplican en nuestro país o definitivamente se ignoran. Quién aporta un poco de luz sobre el entendimiento de ese concepto es el Dr. Héctor Fix Fierro, quien lo percibe en la forma siguiente:

Por política pública judicial podemos entender el conjunto de planes, programas, estrategias, propuestas y acciones que elaboran e implementan los órganos e instituciones, tanto públicas como privadas, respecto de los tribunales y de las funciones que desempeñan¹⁴⁷².

¹⁴⁷⁰ Cfr. Israel Rivas Acuña, *La administración de la justicia en el Estado constitucional*, op.cit., p. 216.

¹⁴⁷¹ Héctor Fix Fierro, *Los consejos de la judicatura entre profesión y organización*, en Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura, op.cit., p. 78.

¹⁴⁷² Héctor Fix Fierro, *Política y administración del derecho y de la justicia en México. Notas sobre las funciones presentes de una institución ausente*, en “El papel de los ministerios de Justicia en la reforma del Estado”, coordinador Omar Guerrero, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988, p. 151.

En opinión del maestro Rivas Acuña la administración de justicia puede verse desde tres niveles de comprensión: el nivel de la *metapolítica judicial*, el de las *políticas públicas judiciales de emergencia* y el de las *políticas públicas judiciales integrales*. El primero comprende el conjunto de reflexiones teóricas que se realizan sobre los fines, valores, metodologías y categorías que conforman las políticas públicas judiciales. El segundo, consiste en las acciones coyunturales que se instrumentan en los sistemas judiciales, con la finalidad de resolver un problema en particular de la administración de justicia. El tercero, se refiere al conjunto de políticas públicas que se instrumentan constantemente en un sistema judicial, conforme a estudios teóricos y empíricos rigurosos que aseguran su viabilidad y factibilidad¹⁴⁷³.

En la administración de justicia mexicana se aplican políticas públicas judiciales de emergencia, es decir, se implementan acciones circunstanciales para resolver problemas particulares, como una especie de administración reactiva y no proactiva. Desde luego que en ello influye mucho el hecho de que históricamente se encomiende, de forma inmediata o mediata, como sucede actualmente, el gobierno y administración del Poder Judicial a los funcionarios judiciales de mayor jerarquía, es decir, los ministros de la Suprema Corte, que por las cargas excesivas de trabajo de su función jurisdiccional y por su perfil profesional, están limitados, por lo menos en cuanto a tiempo se refiere, para realizar estudios teóricos y empíricos sobre la administración que justicia y sus problemas, que aseguren la viabilidad de las acciones que se implementen.

Con un Consejo de la Judicatura autónomo, sin funciones jurisdiccionales de por medio, podría aspirarse a la aplicación de políticas públicas judiciales integrales, máxime si la mayoría de los consejeros integrantes de ese órgano de gobierno y administración del Poder Judicial, tuvieran un perfil profesional más cercano a las ciencias económicas, administrativas y financieras que a las jurisdiccionales.

X.5.1.4.2. Eficiencia judicial

Para el tradicional funcionario judicial su objetivo es atender con profesionalismo, diligencia personal y cuidado el trabajo de su oficina y vigilar que la de sus dependientes se realice en los tiempos precisos que permita resolver el mayor número de casos posibles y que en cortes periódicos, normalmente de un año, el balance entre el número de asuntos resueltos en definitiva con relación a los que ingresaron, sea positivo a favor de aquellos.

En ese esquema los funcionarios judiciales trataban de lograr el balance positivo de asuntos concluidos, sometidos a su competencia, a toda costa, sin tener en cuenta el costo o repercusiones de las medidas adoptadas, con tal de alcanzar su meta, aunque para ese fin fuera necesario crear una estructura paralela temporal (órganos judiciales auxiliares de los instalados

¹⁴⁷³ Cfr. Israel Rivas Acuña, *ídem.*, *infra nota 187*.

formalmente), o definitiva (creación de nuevos órganos judiciales definitivos), para repartir el número de asuntos y tratar de ganar la agobiante batalla contra el rezago.

Una forma en que los funcionarios judiciales podían cumplir con una relativa mayor prontitud la conclusión de asuntos era adoptando los criterios que para decidir casos similares habían establecido los tribunales revisores de sus decisiones. Lográndose una estandarización en la resolución de asuntos judiciales en nuestro país, por una lado, acortándose como consecuencia los el tiempo de conclusión de los asuntos, pero, por otra parte, cancelándose la posibilidad de una función creativa de los juzgadores, para resolver cada caso particular, atendiendo a todos los factores que en el confluyen en el asunto particular. Esto desde luego ha dificultado a los abogados postulantes su labor para convencer a los juzgadores de excluir el asunto planteado del ámbito de aplicación de los criterios judiciales predeterminados y próximos a su naturaleza, para que sea analizado no con la visión simplista estandarizada a la luz de los criterios predeterminados que distorsiona la mentalidad del juez.

Otro inconveniente de la forma de trabajo en el Poder Judicial de la Federación es el relativo a que se acentúa la estructura judicial rígida y militarizada, por la facilidad que implica para los juzgadores de primera instancia someterse a los criterios emitidos por los órganos superiores. Con esta forma de trabajo poco se abona a la prevalencia del principio de independencia judicial, pues existe un subordinación interna, dentro del propio ámbito del Poder Judicial, de los juzgadores de primera instancia a los órganos judiciales “superiores”.

Ese esquema de trabajo trae, sin remedio, la consolidación de una dependencia del juzgador y un incremento exponencial del número de órganos y servidores públicos judiciales. Sin que para ello exista límite, pues la petición de mayores recursos públicos del Poder Judicial se justifican simplistamente, con el incremento del número de asuntos que deben resolver los jueces y para evitar aún más el retraso en la resolución de los mismos, pero desafortunadamente, no se diseñan estrategias, basadas en otros puntos para abatir el rezago, como una legislación más flexible, con plazos menores para el trámite procesal, ni tampoco se exploran mecanismos administrativos para evitar duplicidad de funciones, dentro de un mismo órgano judicial, entre otras medidas.

Ante ese panorama tan absurdo donde de antemano nos derrotamos ante el rezago en la atención de asuntos judiciales, los recursos financieros que se ejercen en la rama judicial serán siempre insuficientes y jamás terminaremos de tener una dimensión más o menos definida y estable del Poder Judicial, y éste seguirá su ruta por la senda de la expansión inmoderada.

Estas circunstancias han obligado a que se retomen algunos conceptos e indicadores de desempeño que en otras áreas del sector público han funcionado, para aplicarlas al ámbito judicial y atenuar la tendencia del expansionismo exorbitante señalado; pero, además, también para supervisar la eficiencia de los tribunales, antes de caer en la tentación de incrementar el número de funcionarios o de órganos, como única salida posible. Estas alternativas resultan de gran

utilidad y se hacen indispensables, sobre todo, en épocas como la que vivimos, donde el déficit fiscal, obliga a realizar algunos ajustes importantes al gasto público.

La búsqueda de la eficiencia, que es la base de la noción de políticas públicas, está íntimamente relacionada con el concepto de escasez. Dado que los recursos de que disponemos no son suficientes para satisfacer todas nuestras necesidades, debemos, por una parte, priorizar aquellas necesidades o preferencias (algunas simplemente no podrán ser satisfechas) y, por otra, utilizar de mejor manera posible los recursos disponibles para poder cubrir el máximo de necesidades, evitando su desperdicio. La idea de eficiencia apela entonces inmediatamente a la toma de decisiones y a las necesidades de optar entre cursos de acción distintos a partir de ciertas premisas¹⁴⁷⁴.

La eficiencia del gasto público de la rama judicial, podría llevar incluso al análisis del esquema de sueldos de los funcionarios judiciales y en caso de que estén muy elevados, como sucede en el ámbito del Poder Judicial de la Federación en México, se podría, antes de solicitar más recursos presupuestales, disminuir los ingresos de los funcionarios, como una medida autónoma y solidaria con el país por parte del Poder Judicial, e incluso si llegara a reducirse en un porcentaje los ingresos de aquellos, se tendría el margen de incrementar el número de funcionarios y tribunales judiciales, sin que existiera una merma en las condiciones de vida de los servidores públicos y sus familias, toda vez que atendiendo a los ingresos que se obtienen en México, por parte de otros servidores públicos, incluso de la propia rama judicial, pero de otros niveles de gobierno, un 50% de las percepciones actuales de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación les permitiría vivir con decoro, dignidad y en mejores condiciones que los mandos superiores de la administración pública.

Pero los principios de políticas públicas, como la eficiencia de los entes públicos, argumentan rabiosamente los beneficiarios, de la aplicación de principios administrativos obsoletos, que fueron diseñados para aplicarlos en otros sectores del poder público y no en el ámbito judicial, donde la actividad de sus funcionarios se rigen por otra lógica, relativa a la misión de impartir justicia, y la calidad jurídica que deben incorporar el contenido de las resoluciones, sin importar el costo económico que tenga lograr esos objetivos. Sobre este particular, el maestro Juan Enrique Vargas Viancos vierte el ilustrativo comentario siguiente:

La búsqueda de la eficiencia (...) que nos parece tan natural y obvio, choca frontalmente con la concepción que tradicionalmente se ha tenido sobre la justicia. Conforme a ella, la justicia en un tema de principios, de valores de carácter trascendente, que deben ser cumplidos sin ningún tipo de consideración externa ni transacción. No cabría, entonces, en este caso, hacer cálculos de oportunidad ni de costos; lo único que debería hacerse es cumplir con ella como un imperativo. Esta concepción de la justicia lleva a no asumir que haya que tomar decisiones al momento de

¹⁴⁷⁴ Juan Enrique Vargas Viancos, *Eficiencia en la justicia*, En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina, Luis Pásara (compilador), op.cit. p. 456.

impartirla (decisiones de política pública, obviamente). Se entiende que la justicia hay que ofrecerla para todos los casos, sin limitación de ningún tipo, incluso en el nivel de costos¹⁴⁷⁵.

La concepción judicialista tradicional que ilustra muy bien el maestro Vargas Viancos, se arraigó a grado tal, en el ámbito judicial mexicano, que cuando la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto, le condiciona el incremento del gasto público al Poder Judicial, los ministros de inmediato, sin razonamientos profundos, acuden mecánicamente a señalar que la impartición de justicia no debe estar sujeta a ningún tipo de cálculos de oportunidad ni de costos. Es decir debe cumplirse el imperativo de aplicar justicia, por parte de los tribunales, “cueste lo que cueste”.

Un elemento contundente por el que la actuación judicial debe someterse al escrutinio público y de la fiscalización del Poder Legislativo, es el relativo a que existe una impunidad muy elevada en el país, e incluso los escasos asuntos penales que llegan a resolverse en México, lo que revela el grave estado de descomposición social, son los que tienen una presión muy particular para la autoridad por las características de las víctimas, por ejemplo en casos donde están involucrados hijos de empresarios importantes que levantan la voz o líderes sociales cuya defensa es asumida por organizaciones no gubernamentales, etc., pero la inmensa mayoría de crímenes queda impune, es decir “los asuntos se tiran al cesto de la basura”. Además existe una despersonalización de la justicia, cuando la víctima es solo proveedora de información, pero el Estado expropia el conflicto penal, y la persistencia de la concepción tradicional del delito donde éste equivale a una ofensa colectiva que solo el Estado se encuentra legitimado para reclamar la reparación, refuerza el monopolio de la acción penal, abriendo el margen de actuación oficiosa y, con ello, el de la corrupción.

La prevalencia de una justicia selectiva, no solo en materia penal atendiendo al incremento de la impunidad, sino también en las otras ramas jurídicas, considerando que la gratuidad de la justicia, no incluye los gastos asociados como el pago de peritos, publicaciones exigidas en los procedimientos, los gastos de traslado, el tiempo que dedicaran para atender audiencias, pago de honorarios de representantes legales, etc., limitando el acceso a la justicia de las personas que carecen de recursos que se ven imposibilitados para iniciar acciones ante los tribunales. Sobre este particular, el maestro Juan Enrique Vargas Viancos consigna el comentario siguiente:

Los costos para tramitar una demanda judicial son diversos; están aquéllos de carácter directo, como los propios de los tribunales o la asistencia legal de una abogado y los indirectos, su tiempo (salario que deja de percibir), los costos de trasladarse, etc. Generalmente la gratuidad solo alcanza a los gastos directos (o algunos de ellos), más no a los segundos, que deben ser cubiertos por las partes. Y son fundamentalmente estos costos indirectos los que no resultan abordables por las personas con menos recursos y los que no causan ningún problema a quienes si los tienen. El resultado es que los tribunales están atiborrados con causas iniciadas por personas o instituciones

¹⁴⁷⁵ *Ibidem.*, p. 457.

pueriles (bancos, empresas comerciales, etc.), en tanto los pobres no llegan hasta allí con sus conflictos. Así las cosas, el gasto en justicia se convierte en regresivo, favoreciendo a personas con dinero que bien podrían pagar por esos servicios¹⁴⁷⁶.

Entonces, ante una justicia selectiva y mala, sin beneficios para la ciudadanía en general, sino para sectores económicamente pudientes con capacidad para cubrir los gastos de los litigios que el Estado aporta para esos efectos, surge la necesidad de afrontar en forma objetiva una preselección de asuntos que deban ingresar a la justicia y determinar los casos en que los promoventes deban cubrir los costos, o por lo menos parte de los mismos. Este tipo de asuntos pendientes sólo pueden resolverse con la aplicación de políticas públicas que valoren la necesidad de implementar medidas que contribuyan a resolver los problemas centrales de la justicia en México.

El gasto público en justicia no era supervisado, controlado o fiscalizado, con acuciosidad, toda vez que era mínimo, pero con el incremento del presupuesto del Poder Judicial y la persistencia de la impunidad o prácticas selectivas de justicia, resulta evidente el cuestionamiento del destino de recursos públicos para solventar, en un porcentaje muy elevado, asuntos judiciales de sectores económicos muy focalizados de la sociedad. Así, con relación a este tema, Vargas Viancos señala:

Tradicionalmente los sistemas de justicia presentaban problemas de un servicio selectivo y malo, pero sus consecuencias, en cuanto a la mala inversión de los recursos, no eran muy significativas en razón de que en el ramo de justicia se gastaba poco. Pero esa realidad (...) ha comenzado a cambiar hoy en día, en varios países de la región, los presupuestos judiciales representan un porcentaje importante de los recursos públicos, debido a los importantes aumentos que anualmente se asigna a ese sector. Sin embargo, esos aumentos no se han traducido en mejoras palpables para la ciudadanía respecto al servicio y a la justicia que se encuentra recibiendo. En términos sencillos, ***era fácil aceptar un sistema ineficiente pero barato, pero se hace difícil aceptarlo ahora, cuando se trata de uno crecientemente más caro***¹⁴⁷⁷.

X.5.1.4.3. Indicadores de desempeño

Preocupados por la imposibilidad de aplicar indicadores de desempeño a la actividad jurisdiccional, algunos economistas o administrativistas, desde la perspectiva de sus disciplinas, han recomendado se utilicen elementos de medición utilizados para determinar el grado de eficiencia en otras áreas de la administración pública, para aplicarlos a la actividad de los tribunales y así tener parámetros de su desempeño y no dejar abierta la posibilidad de que todos los funcionarios judiciales justifiquen la eficacia de su labor, con particularidades jurídicas de los juicios resueltos por ellos, pues en ese ámbito los juzgadores, sin excepción, enfatizaran la

¹⁴⁷⁶ *Ibíd.*, p. 458.

¹⁴⁷⁷ *Cfr. Ibíd.*, pp. 459-460

complejidad o grado de dificultad, desde una perspectiva subjetiva y, por ende, no medible, de sus asuntos, en comparación con los tribunales que lograron obtener un mejor desempeño cuantitativo, es decir, que resolvieron un mayor número de asuntos y mantuvieron índices menores de rezago.

La encuesta Latinobarómetro aplicada en 17 países de la región, hasta 2003, señala una percepción de las personas sobre la justicia como mala y o muy mala. En efecto, el maestro Varga Viancos reproduce una gráfica de los resultados de la referida encuesta, de la que advierte que en 1996 el 33% de los ciudadanos de la región declaraba tener “mucho” o “algo” de confianza en la justicia. Esa misma encuesta en 2002 baja ese tipo de respuestas a solo 25%, encontrándose en peor situación que los parlamentos y los partidos políticos. Pero lo más grave es que no solo la justicia recibe una mala evaluación en cuanto a la confianza que genera; también respecto a cuanto favorece a los negocios, a su imparcialidad, rapidez y a su honradez¹⁴⁷⁸.

Para el caso de México se observa que las opiniones de que la calidad del servicio prestado por la justicia es mala o muy mala (61%) supera a las opiniones de que es buena o muy buena (21%), en cuarenta puntos porcentuales, superando solo a República Dominicana, Ecuador y Guatemala. En la postura inversa, es decir los países donde las opiniones de que la justicia es muy buena o buena, supera a las opiniones de que es mala o muy mala, se localiza Puerto Rico (47% que opinan que es muy buena o buena, contra 17% que opina que es mala o muy mala), Uruguay (con la misma tendencia positiva de 41% que estima muy buena o buena, contra el 21% que opina que es mala o muy mala) y Colombia (donde la tendencia positiva al igual que los dos países anteriores se da de la siguiente forma: 36%, contra 31%)¹⁴⁷⁹.

La principal causa de esa percepción negativa es el de la congestión judicial, con el consiguiente retraso en la resolución de las causas. La congestión judicial está vinculada al crecimiento sostenido de los ingresos de casos judiciales sin que existan sistemas adecuados para asumir ese flujo mayor de casos¹⁴⁸⁰.

En un extraordinario estudio de la coautoría de Carlos de los Cobos Sepúlveda y Santiago Nieto Castillo relativo a los indicadores de desempeño como mecanismo para lograr la legitimidad del Poder Judicial en el Estado constitucional, señalan tres fuentes de legitimación de ese poder del Estado que son los siguientes:

1. En épocas de transición como la que vive México, los poderes judiciales deben ser más abiertos en sus interpretaciones, más garantistas, avanzar con la sociedad a la que juzgan, porque de lo contrario, no estarían cumpliendo con su función de garantes de la estabilidad;
2. Es preciso reconocer que la impartición de justicia es un servicio. El litigante y el justiciable son personas a quienes la administración de justicia deben satisfacer. Para ello es necesario que los

¹⁴⁷⁸ Cfr. *Ibíd.*, p. 461

¹⁴⁷⁹ Cfr., *Ídem.*

¹⁴⁸⁰ Cfr. *Ibíd.*, pp. 462-463

órganos encargados del autogobierno del Poder Judicial, ya se trate de los plenos de los tribunales superiores o de los consejos de la judicatura, establezcan procedimientos para detectar las posibles anomalías y para conocer, de primera mano, la impresión (“percepción”) de los usuarios del servicio.

Una administración de justicia lenta, por ejemplo, producirá desánimo, enfrentamiento y, eventualmente, un desgaste del Poder Judicial. La tardanza en la impartición de justicia es un lastre que debe evitarse a toda costa: ¿Es justicia la que se impone demasiado tarde? ¿Es derecho el que se aplica extemporáneamente? La justicia y el derecho, tienen, como las semillas, un plazo de fertilidad, al vencimiento del cual devienen estériles. La lentitud es el peor de los males de la justicia y “el demasiado tarde” es el RIP (sic) del Derecho. **La idea central de construir indicadores de gestión en la función jurisdiccional es precisamente, evitar la lentitud o cualquier otra deficiencia en el servicio.**

3. La tercera forma de obtener legitimidad por parte del Poder Judicial en términos democráticos es el de rendir cuentas a la ciudadanía. Los juzgadores están obligados a ejercer la función jurisdiccional en forma transparente, que quede claro a la ciudadanía que fueron las normas jurídicas y su interpretación, lo que hizo inclinar la balanza hacia la justicia (...) la democracia es como señaló Bobbio, el ejercicio del poder público en público, y el poder judicial, como poder de la razón, tiene que transparentar todas sus decisiones¹⁴⁸¹.

El libro blanco de la justicia en México¹⁴⁸² es una obra ampliamente conocida en nuestro medio y en ella se pretende englobar las acciones pendientes de una pretendida reforma integral de la justicia en México y fue elaborado a iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de la interpretación que, sus autores José Antonio Caballero Juárez, Sergio López Ayllón y Alfonso Oñate Laborde, dan a los resultados de la Consulta Nacional sobre una Reforma integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano, convocada por la propia Suprema Corte. Pues bien, aún en esa obra de corte oficial, se señala la necesidad no solo de instaurar los indicadores de desempeño de las actividades de los órganos judiciales, sino además la de establecer un sistema de información y estadística judicial, considerando que ese tipo de sistemas están aún poco desarrollados y que, menos aún se utilizan de una manera sistemática en la planeación y evaluación de la actividad de los órganos jurisdiccionales¹⁴⁸³.

Para realizar esas actividades previas al establecimiento de los indicadores de desempeño se requiere también compartir experiencias generadas en el diseño de los sistemas de información judicial y promover el desarrollo y perfeccionamiento de los sistemas existentes, así como establecer políticas para permitir un acceso abierto y compartido de los sistemas de información

¹⁴⁸¹ Cfr. Carlos de los Cobos Sepúlveda y Santiago Nieto Castillo, *Los indicadores de desempeño como mecanismo para lograr la legitimidad del Poder Judicial en el Estado constitucional*, en *Judicatura e Impartición de Justicia en México*, David Cienfuegos Salgado y Julio César Vázquez Mellado García (coordinadores), editorial Porrúa, S.A., México, 2007, pp. 76-77.

¹⁴⁸² Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*, Edición Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006, 438 páginas.

¹⁴⁸³ Cfr., *Ibidem.*, p. 284

judicial. Señalan los autores del Libro Blanco de la Reforma Judicial, sobre el tema de la estadística judicial y su necesidad de atención lo siguiente:

Hasta ahora se ha confundido la estadística con la mera recopilación de datos sobre el desempeño de las unidades jurisdiccionales. Además, resulta frecuente encontrar datos muy agregados lo cual dificulta su análisis, pero lo que se propone es instaurar una verdadera “estadística judicial”, para que a partir de la exploración sistemática y científica de los datos se produzcan los insumos para la toma de decisiones. Esto supone un desarrollo institucional que hasta ahora es inexistente¹⁴⁸⁴.

Otro aspecto no menos relevante para impulsar la implantación de indicadores de desempeño de la función judicial lo constituye la evaluación misma de las actividades de las unidades jurisdiccionales, por ello se propone la implementación de métodos de evaluación objetivos, formales, periódicos y transparentes. Pero lo más sorprendente es que se reconoce la necesidad de utilizar criterios cuantitativos y cualitativos, sobre este particular, señala el texto de referencia:

Uno de los aspectos en los cuales coinciden tanto los juzgadores como los usuarios del sistema de impartición de justicia es el de trascender los métodos meramente cuantitativos de evaluación, para crear criterios objetivos que permitan evaluar desde el punto de vista cualitativo la actividad jurisdiccional. Puesto que esto supone la ponderación y evaluación de los contenidos de las resoluciones, muchos de los juzgadores tienen reserva en cuanto a este aspecto pues consideran que puede poner en entredicho el arbitrio judicial y la autonomía jurisdiccional. Para preservar estos dos aspectos, fundamentalmente la función jurisdiccional, se recomienda que la aproximación respecto de los criterios cualitativos de evaluación sea mediante la conformación de paneles de pares que cuenten con legitimidad al interior de los poderes judiciales¹⁴⁸⁵.

Consideramos que la implantación de un sistema de evaluación de desempeño de las actividades jurisdiccionales, mientras prevalezca la jerarquía rígida y escalonada en el Poder Judicial de la Federación, se distorsionaría completamente. Toda vez que, por un lado, se afectaría la independencia de los jueces para emitir sus resoluciones, quienes tienen obligación de apegarse a la concepción e interpretación del derecho más que a los criterios impuestos por los tribunales superiores por cuestiones administrativas y no jurídicas, es decir, en forma externa ya sea directamente, o por conducto de los juzgadores que elijan la Corte o el Consejo; además, consideramos que ya es hora de que superemos la falacia muy difundida y, por desgracia, aceptada en el sentido de que la divergencia de criterios implica una anarquía, cuando en realidad la pluralidad resulta necesaria en los tribunales de primera instancia, pues permite a los tribunales de segunda instancia tener presente pautas diferentes y razonadas, por las que pudiera elegirse con una ponderación adecuada, el mejor de los criterios, justificando los motivos por los que se rechazan los demás.

¹⁴⁸⁴ Cfr., *ibíd.*, p. 286-287

¹⁴⁸⁵ *Ibíd.*, p. 293.

En otras palabras, la diversidad de criterios, a todas luces, enriquece y fortalece la función jurisdiccional y tiene mayor proximidad a un régimen democrático que respeta la autonomía e independencia de los jueces. Por otra parte, evaluar a los jueces atendiendo al contenido de sus resoluciones tiene la implicación de excluir las evaluaciones externas del Poder Judicial, nuevamente se deja en manos de los pares o iniciados la cuestión de evaluación, retrocediendo en la implantación de parámetros objetivos para evaluar el desempeño de ese Poder, volvemos a la época donde sólo los sacerdotes e iniciados podían decir el derecho.

En un régimen constitucional democrático de derecho, como le denominamos en el presente trabajo al ideal que debe alcanzar cualquier país, los parámetros de desempeño deben dar elementos a cualquier persona para que utilizando métodos objetivos y científicos identifique el desempeño de las unidades judiciales, para lograr esto la tarea es demasiado simple, se requiere voluntad de quienes detentan privilegios en la estructura piramidal jerarquizada actual del Poder Judicial, toda vez que basta con implantar el método comparativo, entre el desempeño de las propias unidades judiciales, establecer una media y a partir de ahí ubicar la evaluación que corresponde a cada una de las unidades, al final de cuentas, las funciones de los órganos jurisdiccionales es uniforme; pero incluso puede establecerse una evaluación segmentando las unidades, por razón de competencia, especialidad y rango.

Con la evaluación entre pares se colocaría una cortina de humo para evitar que los ciudadanos emitan con certeza opiniones fundadas sobre el desempeño de todas y cada una de las unidades jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación. Se dejaría en manos de los propios juzgadores evaluarse, generándose una espiral de compromisos y acentuándose la tendencia de fortalecer a la “gran familia”¹⁴⁸⁶ integrada por los propios funcionarios judiciales.

Debe señalarse también que en México la autoevaluación de los juzgadores resulta altamente riesgosa en el presente, por el cruce de intereses que existe entre los diversos juzgadores, originados por la intercesión mutua, utilizada como artilugio, para iniciar a familiares en la carrera judicial, lo que establece ligas indisoluble entre los juzgadores y consolida un nepotismo disfrazado¹⁴⁸⁷, tan marcado resulta este penoso problema que ahora se le denomina al citado

¹⁴⁸⁶ Carlos Avilés, *Jueces dan plazas a sus familiares. Magistrados abusan de un vacío legal y pactan intercambio de puestos entre ellos*, El Universal. Diario de circulación nacional, edición correspondiente al 22 de septiembre de 2009, portada, sección A, p. 1; Ahí el reportero señala que para académicos y juristas, lo que ocurre en Yucatán es una muestra de lo que **sucede a nivel nacional** y comprueba los señalamientos que ubican al Poder Judicial como la “Gran Familia” o la “Familia Judicial”.

¹⁴⁸⁷ Esta delicada situación fue denunciada por la Comisión Nacional de Ética Judicial y recomendó al Poder Judicial de la Federación frenar el ingreso de familiares de juzgadores federales, evitando el artilugio del cruce de favores entre jueces y magistrados, en primera plana y en nota de ocho columnas en un importante diario de circulación nacional; véase El Universal, *Jueces dan plazas a sus familiares. Magistrados abusan de un vacío legal y pactan intercambio de puestos entre ellos*, Diario de circulación nacional, edición correspondiente al 22 de septiembre de 2009, portada.

poder el Estado el Poder Judicial de la Familia¹⁴⁸⁸. Pero no es sólo el ingreso, sino que los familiares de los juzgadores que inician su carrera por un acto voluntarioso de “influyentismo”, son premiados por el pernicioso sistema de ascensos y nombramientos para cargos de mayor jerarquía, pues en los concursos respectivos se les otorgará todo tipo de ventajas sobre cualquier otro profesionista, que no obstante sus méritos, no tiene opciones de ingreso a la carrera, por estar copadas por los familiares de los juzgadores. Para nadie es noticia que un familiar de un juzgador federal tiene un porcentaje mucho más elevado de posibilidades iniciar y hacer una carrera judicial, frente a cualquier otro profesionista, por más vocación o capacidad que ése tenga. En el apartado donde nos referiremos al sistema de nombramiento de los funcionarios judiciales en las unidades administrativas volveremos a tratar este delicado tema que distorsiona cualquier intento de fortalecimiento de la función jurisdiccional, baste por ahora apuntar el problema para los efectos aquí deseados que es evitar, al menos por el momento, un sistema de autoevaluación entre pares, mientras se sana el Poder Judicial Federal de esa recurrente lacra¹⁴⁸⁹.

Pero, retomando el tema de los indicadores de desempeño consideramos que existe un consenso sobre la necesidad de que se utilicen políticas públicas aplicadas a la administración de justicia. Sobre este particular el libro blanco señala:

Del diagnóstico arrojado por la consulta se advierte que los órganos de gobierno judicial se han circunscrito principalmente a la gestión administrativa, dejando de lado la planeación. Se advierten tres principales causas para explicar la casi total ausencia de planeación por parte de los órganos de gobierno: a) la presupuestación anual que inhibe cualquier planeación que exceda de esa temporalidad; b) la falta de tiempo para madurar los cambios culturales que entraña adoptar órganos de gobierno que deben legitimarse al interior de los poderes judiciales, y c) el propio crecimiento de los poderes judiciales¹⁴⁹⁰.

Estamos de acuerdo en la necesidad de reforzar las actividades de planeación en el gobierno del Poder Judicial, pero diferimos de los autores del libro blanco, en el sentido de que la

¹⁴⁸⁸ El Poder Judicial de la Familia, en lugar de la Federación, como le corresponde, es el apelativo que le dan abogados de distintas regiones del país, donde el suscrito ha impartido cursos de posgrado, fundamentalmente en las ciudades de Aguascalientes, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Gómez Palacio, Querétaro, Mazatlán, Chihuahua, entre otras. No deseo por lo penoso del tema señalar casos concretos porque están a la vista, incluso en la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁴⁸⁹ Uno de los motivos no confesados de la reforma de 1994 que implicó el retiro adelantado de los ministros de la Suprema Corte fue el descarado nepotismo que existía entre los funcionarios judiciales (les recuerda algo los apellidos presentes en la conciencia de los integrantes del poder judicial y de los abogados postulantes y que preferimos callar, debido a que algunos todavía prevalecen como magistrados) y los beneficios a determinados proveedores de bienes y servicios del Poder Judicial de la Federación y se pretendía exterminar ese cáncer social, pero desafortunadamente se tiene un rebrote del mismo, con los efectos perniciosos que ello contrae, como en la mortal enfermedad, con la que se hacemos aquí la parábola.

¹⁴⁹⁰ José Antonio Caballero Juárez et.al., *El libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*, op.cit., p. 260.

presupuestación anual inhibe cualquier planeación que exceda esa temporalidad. Por el contrario, dado la temporalidad de los ejercicios fiscales, resulta imposible prescindir de los presupuestos anuales, sin embargo, una planeación adecuada implica que un proyecto multianual pueda ser convenido y aprobado, respetando la potestad y atribuciones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a quien debe enterarse de la aplicación de esos proyectos multianuales, señalando la cantidad que en cada uno de los ejercicio respectivos se invierta. Tal vez aquí el problema sea de coordinación entre los poderes del Estado involucrados.

Para asumir la función de planeación los órganos judiciales requieren realizar una serie de actividades previas que con gran atinencia señalan los autores del Libro Blanco de la Reforma Judicial, en los términos siguientes:

El primer requisito indispensable para que los órganos de gobierno puedan asumir su función de planeación es que dispongan de información empírica de buena calidad y confiable para que a partir de ella puedan elaborar los diagnósticos que permitan el diseño de políticas adecuadas para los diferentes aspectos de la vida de los órganos jurisdiccionales. El segundo requisito es que la planeación parta de escenarios deseados en el largo plazo, de cinco a diez años, para a partir de ellos diseñar las políticas, programas y acciones que propicien mediante un esfuerzo sostenido lograr dicho objetivo. El tercer requisito es que los planes y acciones sean evaluados, regularmente con base en la información empírica y en forma sistemática para posibilitar la corrección en caso de desviaciones¹⁴⁹¹.

Los indicadores de desempeño son una necesidad no solo para que el Estado evalúe a los titulares de los órganos encargados del servicio de justicia, y tenga elementos objetivos para diseñar las políticas más adecuadas que lleven a superar los problemas más apremiantes, sino también resultan de utilidad para el propio titular del órgano judicial que, con base en ellos, podrá realizar los ajustes necesarios al interior de su unidad. Carlos de los Cobos Sepúlveda y Santiago Nieto Castillo, señala como ventajas esenciales de aplicar los indicadores de desempeño, en el ámbito judicial, las siguientes:

1. Ayudan a tomar decisiones sobre bases sólidas;
2. Permiten dar seguimiento a la administración;
3. Ayudan a economizar costos;
4. Transparentar a los ciudadanos el ejercicio de la función jurisdiccional;
5. Brindan criterios para la carrera judicial;
6. Sirven para establecer los perfiles idóneos de los juzgadores y sus auxiliares, que puedan ser contratados con el comportamiento regular de los órganos en el plano fáctico, y
7. Permiten fijar objetivos periódicos;
8. En su conjunto, permiten legitimar la situación del poder judicial¹⁴⁹².

¹⁴⁹¹ Cfr., *ibídem.*, pp. 260-261

¹⁴⁹² Cfr. Carlos de los Cobos Sepúlveda y Santiago Nieto Castillo, *Los indicadores de desempeño como mecanismo para lograr la legitimidad del Poder Judicial en el Estado constitucional*, en *Judicatura e*

Pero que es lo que se debe medir, eso es justamente uno de los problemas constantes, pues ya hemos señalado que los juzgadores se resisten a que se midan exclusivamente la cantidad de asuntos resueltos, por ello, los jóvenes investigadores De los Cobos y Nieto Castillo, señalan al menos cinco vertientes, con distintos criterios en cada una de ellas, que podrían tomarse en cuenta para evaluar la función judicial. Esas cinco grandes vertientes sujetas a evaluación serían:

- A. La productividad;
- B. Litigiosidad y carga de trabajo,
- C. Estado del órganos jurisdiccional y perfil del juzgador;
- D. Importancia relativa de la justicia en el Estado;
- E. Calidad;
- F. Costos, y
- G. Transparencia y rendición de cuentas¹⁴⁹³.

Por razón de espacio, solo aludiremos aquí a tres de las grandes vertientes susceptibles de medirse mediante los indicadores (productividad, calidad y costos), para dejar claro que existen criterios muy definidos para llevar a cabo una evaluación muy objetiva del desempeño judicial. Por lo que respecta a la productividad, se toman en cuenta, internacionalmente los siguientes criterios:

- Asuntos resueltos por juez;
- Asuntos resueltos por juez ponderados por la complejidad;
- Sentencias dictadas por juez;
- Sentencias dictadas por juez ponderadas por la complejidad;
- Asuntos dictados por cada secretario del órgano o equivalente;
- Sentencias dictadas en relación al número de personal administrativo de cada órgano;
- Porcentaje de sentencias sin oposición del demandado, y
- Porcentaje de asuntos resueltos por acuerdo o conciliación¹⁴⁹⁴.

Para la medir la calidad, debe señalarse que, en principio, ésta es susceptible de medirse en tres aspectos, con criterios cada uno de ellos distintos para obtener elementos para una evaluación en ese renglón. Esos aspectos y criterios serían los siguientes:

1. Calidad en el servicio
 - Tasa de anulación en apelación;
 - Tasa de revocación en apelación, y
 - Tasa de anulación en casación.

Impartición de Justicia en México, David Cienfuegos Salgado y Julio César Vázquez Mellado García (coordinadores), op.cit., p. 78.

¹⁴⁹³ Cfr., Ibídem., pp. 79-85.

¹⁴⁹⁴ Cfr., Ibídem., p. 79

2. Calidad en las sentencias

- Fundamentación y motivación adecuadas;
- Exhaustividad de las resoluciones. Porcentaje de sentencias con problema de exhaustividad;
- Porcentaje de personas que dicen que les resulta compleja o no inteligible la “jerga” empleada por los juzgadores.

3. Calidad en el trato

- Número de quejas formuladas por los usuarios ante los órganos judiciales y sus responsables, el defensor de oficio y otras instancias;
- Grado de satisfacción con el proceso y resultado por parte de quienes formularon quejas;
- Duración media y mediana en el lapso transcurrido entre la formulación de la queja y la obtención de una respuestas misma;
- Porcentaje de usuarios que han de esperar menos de dos horas durante el día, en una unidad judicial;
- Porcentaje de testigos que esperaron 1 hora o menos en el día;
- Porcentaje de usuarios satisfechos con las instalaciones;
- Porcentaje de usuarios satisfechos con la información, y
- Porcentaje de citaciones que fueron objeto de suspensión¹⁴⁹⁵.

Todos los criterios utilizados para evaluar las distintas vertientes parecen adecuados, excepto los señalados para valorar la calidad en el servicio, pues a través de ellos se induce a que los juzgadores de primera instancia se sometan incondicional y ciegamente a los criterios de los tribunales ante los que se tramita la segunda instancia. En otros términos ese sistema de evaluación perpetúa la jerarquía de los órganos judiciales y con ello se viola la independencia judicial o “independencia interna” del poder judicial. Sobre ese particular, coincidimos con los investigadores Carlos de los Cobos y Santiago Nieto¹⁴⁹⁶, quienes manifiestan que “los indicadores de gestión no podrán establecerse con el objeto de vulnerar la independencia judicial”; sin embargo, respetando la independencia judicial y el derecho de acceso a la justicia, los indicadores pueden servir como vehículo para lograr la legitimidad democrática del Poder Judicial.

Por todas las serie de aspectos que deben considerarse para llevar a cabo la gerencia judicial y cumplir con decoro ese cúmulo de facultades, consideramos que la primer etapa que se agotó en la mayor parte de los países iberoamericanos de sacar las funciones de gobierno y administración de la rama jurisdiccional del Ejecutivo, no sirvió para aumentar sustancialmente el dinamismo a la gerencia judicial y en muchos casos se crearon problemas adicionales. Los Consejos que se crearon con la idea de introducir criterios “empresariales” en el sector no se han traducido en un mejoramiento de la gestión de la rama judicial. Sobre el fracaso del modelo, el maestro Vargas Viancos, señala:

¹⁴⁹⁵ Cfr., *Ibíd.*, pp. 83-84.

¹⁴⁹⁶ Cfr., *Ibíd.*, p. 86.

La inexistencia de un cambio en la gerencia judicial se debe al alto número de integrantes de estos consejos sin una cabeza responsable, y que la mayoría de ellos sean abogados (jueces) sin ningún conocimiento en materia de administración. Además, estos Consejos, verdadera obras de ingeniería institucional, han gastado más tiempo en construir su nicho de poder, sumidos en interminables conflictos con otras instituciones del sector, especialmente las Cortes Supremas, que en mejorar la situación de la justicia¹⁴⁹⁷.

Los comentarios que hasta ahora llevamos del Consejo de la Judicatura, permiten adelantar como una de las posibles conclusiones que, cualquier solución adoptada de manera definitiva, con Consejos o sin ellos, lo más importante es crear un órgano altamente profesionalizado, donde las cuestiones administrativas sean decididas en función de criterios técnicos y procedimientos ejecutivos. Si se estima conveniente que exista un cuerpo con representación de jueces y/o de otras instancias que intervengan en estas funciones, su rol debería ser similar al del directorio de una empresa, reuniéndose solo esporádicamente para decidir las cuestiones de política general y sin inmiscuirse nunca en la gerencia diaria¹⁴⁹⁸. Como se ha visto en México, desafortunadamente una inmensa mayoría de los cargos de secretarios ejecutivos, coordinadores, o titulares de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura, es decir, reservados a la gerencia diaria, desafortunadamente están cubierto por funcionarios de origen judicial.

X.5.1.4.4. Crecimiento injustificado del presupuesto del Poder Judicial: la práctica monárquica y los sueldos de los servidores públicos judiciales.

Un porcentaje muy elevado de los recursos públicos que se asignan al Poder Judicial en México se destina a la remuneración de los servidores públicos, cuyos sueldos y prestaciones se han incrementado en los últimos años de manera muy considerable, a pesar de las políticas de austeridad o de incremento de los sueldos generales que, por debajo de la inflación, se aplican a todos los mexicanos.

Para que se concretara esa desproporción que fue elevando y alejando a los funcionarios del poder judicial del resto de los servidores públicos y sobre todo de los empleos y trabajos en el mercado laboral de nuestro país, influyó una justificación jurídica “judicialista” y se hizo a un lado los criterios administrativos o de política pública que aconsejaban una postura más mesurada en el incremento de los sueldos y prestaciones de los integrantes de la judicatura.

Lo lamentable de la situación es que la justificación jurídica utilizada por los señores ministros, como representantes del Poder Judicial de la Federación, resulta anticonstitucional y, por ende se convierte en un argumento solo retórico para justificar los privilegiados sueldos con

¹⁴⁹⁷ Cfr., Juan Enrique Vargas Viancos, *La Eficiencia en la Justicia*, op.cit., pp. 501-502.

¹⁴⁹⁸ Cfr., Ídem.

relación a los demás servidores públicos, o la población¹⁴⁹⁹. En efecto, el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el párrafo noveno que contiene la parte conducente, dispone:

Artículo 94.

(...)

La remuneración que perciben por sus servicios los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de Circuito, los jueces de Distrito, los consejeros de la Judicatura Federal, así como los magistrados electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Como puede advertirse el texto constitucional garantiza solo que la remuneración que perciban los funcionarios judiciales señalados en forma limitativa en el propio texto, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Esto nos lleva a una primera conclusión, todos los servidores públicos adscritos al Poder Judicial, que no están enunciados en el texto constitucional están excluidos de la garantía de no disminución de la remuneración, y son vulnerables, en cuanto a sus percepciones, ante los ajustes presupuestales, en la misma medida que los demás servidores públicos adscritos a los otros poderes del Estado. Desde luego, que cualquier ajuste en ese sentido debe observar la vigencia plena del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en otros términos, tendría que existir aceptación de los funcionarios con los ajustes respectivos, o hacer valer sus derechos de indemnización y retiro.

La segunda conclusión a la que podríamos llegar sería que los ministros, magistrados y jueces de Distrito tienen la garantía de no disminución de la remuneración sólo durante su encargo, lo que implica que cuando están jubilados o pensionados, son susceptibles a un ajuste de sus percepciones, lo cual resulta muy significativo para el caso de los ministros de la Suprema Corte en retiro que tienen una pensión dinámica, es decir, continúan percibiendo su sueldo íntegro como si estuvieran en activo, incluso los ministros con terminación anticipada de su función, como los que fueron separados de su encargo en virtud de la reforma constitucional de 1994. Pues bien, los ministros, magistrados y jueces jubilados o pensionados son sujetos a un ajuste de sus percepciones por razones de políticas públicas que así lo recomienden. Desde luego que esta circunstancia nos da parámetros para ir tejiendo una serie de elementos que permitan el ahorro del gasto público.

¹⁴⁹⁹ Para evitar polémicas mayores, baste con señalar que un Juez con experiencia aproximada de veinte años de servicio en España percibe tan solo 4,400 euros al mes, considerando todas sus prestaciones y “premios adicionales”; un Juez con similar experiencia en Portugal alcanza alrededor de 5,000 euros, pero a cambio éstos tienen periodos muy prolongados de vacaciones. En cambio, en México un Juez federal percibe una cantidad superior a los 300 mil pesos, es decir, superior a los 17,647 euros, considerando un tipo de cambio del peso frente al euro de 17 pesos. Esto implica que recibe un sueldo cuatro veces mayor un juez mexicano respecto de uno europeo.

Una tercera conclusión que nos merece la simple lectura del párrafo noveno del artículo 94 constitucional es que la *garantía de no disminución de la remuneración* (o intangibilidad de las remuneraciones) durante el desempeño del encargo de los titulares de los órganos judiciales señalados en el propio texto constitucional, **no implica, como indebidamente se ha interpretado en nuestro medio, avalar una remuneración superior de esos titulares, con relación a los servidores públicos de otros poderes y niveles de gobierno, pues esto generaría un privilegio a favor de un sector reducido de la sociedad, en razón de su actividad, reproduciendo prácticas monárquicas, que una constitución republicana, como la nuestra, no podría permitir.**

El doctor Héctor Fix Zamudio es el primero que vincula de una manera desafortunada, desde nuestro punto de vista, la garantía de no disminución de la remuneración de los titulares de los órganos judiciales en activo (intangibilidad de las remuneraciones de los juzgadores), con la *remuneración adecuada*, toda vez que al referirse, en sus primeros estudios publicado en 1986, a la garantía de remuneración, señalaba:

Remuneración. Este ha sido uno de los aspectos más débiles de todos los sistemas jurídicos de organización judicial, y con mayor razón en Latinoamérica, pues generalmente los jueces y magistrados perciben remuneraciones proporcionalmente inferiores a las que se otorgan a los funcionarios administrativos o de los cuerpos legislativos (lo que está vinculado a la concepción tradicional sobre el carácter secundario de la función judicial), y por ello el porcentaje del presupuesto que se dedica al poder judicial suele ser menor al asignado a los otros dos poderes o del poder político del Estado¹⁵⁰⁰.

Asimismo, el doctor Fix Zamudio, en el mismo trabajo publicado por nuestra máxima casa de estudios, señala que la garantía de intangibilidad de la remuneración de los jueces que proviene del artículo III de la Constitución federal de los Estados Unidos de América, tiene varias interpretaciones, pero el extraordinario jurista destaca, el criterio tomado por la Suprema Corte argentina, en la sentencia pronunciada el 15 de noviembre de 1985, por la que se declaró fundada la acción de amparo por varios jueces federales contra las autoridades hacendarias por considerar que no respetaban el principio de no disminución de remuneración del poder judicial federal consagrado en el artículo 96 de la Carta argentina. En la parte conducente de la decisión la Corte señaló:

La intangibilidad de los sueldos de los jueces es garantía de independencia del Poder Judicial de forma que cabe considerarla, juntamente con la inamovilidad, como garantía de funcionamiento de un poder del Estado, de modo similar a las que preservan a las cámaras del Congreso, a sus miembros y a los funcionarios del organismo ejecutivo. Por otra parte, el más alto tribunal argentino estimó que dicha intangibilidad de remuneración comprende la remuneración del poder adquisitivo de la misma y no exclusivamente su valor monetario formal a causa del envilecimiento o degradación de las retribuciones judiciales, producidas por la inflación¹⁵⁰¹.

¹⁵⁰⁰ Héctor Fix Zamudio, *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial*, op.cit., p. 19.

¹⁵⁰¹ *Ibidem.*, p. 20

Esta misma postura de avalar un privilegio en los ingresos de los juzgadores la sostuvo el Doctor Fix Zamudio en su estudio conjunto con el actual ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Dr. José Ramón Cossío Díaz, en el año de 1996, sobre el Poder Judicial en el ordenamiento mexicano, donde se transcribió textualmente, el contenido de la publicación anterior, es decir la de 1986, del Doctor Fix Zamudio, y esa postura perduró intacta hasta la cuarta reimpresión de ese segundo estudio publicado en 2004¹⁵⁰², pues permanecieron sin alteración los comentarios sobre la garantía de intangibilidad de la remuneración de los jueces comentada en párrafos que preceden.

Sin embargo, para el propio año 2004, con una posición más parca, o moderada, pero sobre todo objetiva, el Doctor Fix Zamudio en estudio conjunto con el Doctor Fix Fierro, actual Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, comenta el contenido del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalando los límites restringidos adoptados por el Constituyente, pero sin hacer alusión a la interpretación extensiva de que implique la intangibilidad de las percepciones, la remuneración adecuada. En efecto, en la parte conducente:

La garantía de remuneración. Esta disposición del artículo 94 se inspira en un precepto similar del artículo tercero de la Constitución Federal de los Estados Unidos, en el sentido de que la remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de circuito, los jueces de distrito, los miembros del Consejo de la Judicatura Federal, y ahora también los magistrados electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo, prohibición que tiene por objeto evitar una presión económica por parte de los órganos Legislativo y Ejecutivo con la amenaza de menoscabar la remuneración de los jueces federales por motivos de carácter político¹⁵⁰³.

En síntesis, la garantía de intangibilidad de las remuneraciones de los jueces, en la forma en que se encuentra plasmada en el texto constitucional, no implica una remuneración adecuada, o más elevada, con respecto al resto de los servidores públicos del Estado.

Al plantear alguna controversia sobre este tema, tendríamos el típico caso de conflicto de intereses, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación, adoptaría, sin duda alguna, por conveniencia, el criterio adoptado por la Corte argentina. Pero desde la perspectiva del conflicto de principios, considero muy modestamente que pesa más la prevalecía del régimen republicano que un pretendido interés cuyo alcance está en duda.

¹⁵⁰² Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el ordenamiento judicial*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, pp. 32-33.

¹⁵⁰³ Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro, *comentarios al artículo 94*, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, tomo IV, op.cit., 9.

X.5.1.4.5. Porcentaje del PIB o del presupuesto de egresos para Poder Judicial denota caos administrativo

Resulta muy seductor el planteamiento que la doctrina realiza, en el sentido de que al poder judicial para evitar la molesta circunstancia de justificar anualmente su presupuesto de gastos, ante el órgano encargado de aprobarlo que, en el caso de México, lo es la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se fije en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, un porcentaje fijo del PIB o del presupuesto de egresos de la federación, con lo cual se evitaría, la supuesta “subordinación” del Poder Judicial respecto del órgano legislativo, fortaleciéndose la independencia judicial.

En la elaboración de los planes de gobierno 1988-1994¹⁵⁰⁴ y 1994-2000¹⁵⁰⁵, el suscrito sin una reflexión detallada, y sin tener en cuenta la experiencia recogida de los países que habían adoptado el consejo de la doctrina de implantar un porcentaje fijo de recursos destinados a la rama judicial, en los diversos espacios en los que participe, narrados ampliamente en el título I, capítulo tercero del presente trabajo, reproduce en forma irreflexiva la propuesta recogida de la teoría de implantar ese porcentaje fijo.

Sin embargo, a pesar de que se presentaba de manera muy sugestiva la propuesta, por parte de la doctrina¹⁵⁰⁶, la práctica llevo a conclusiones distintas. En efecto, la Margaret Popkin, señala, los primeros inconvenientes de los porcentajes fijos del presupuesto, de la manera siguiente:

En la práctica, los presupuestos incrementados no necesariamente han significado el fortalecimiento de la independencia e imparcialidad judicial (...) Asimismo, los porcentajes

¹⁵⁰⁴ Como se indicó en el primer capítulo a propuesta del Director General del Instituto de Estudios Políticos y Económicos y Sociales (IEPES) del Partido Revolucionario Institucional (PRI), don Enrique González Pedrero, participamos en la elaboración del Plan de Gobierno 1988-1994, en el renglón de Procuración e Impartición de Justicia, bajo la coordinación del Dr. Eduardo Andrade Sánchez y, en los diversos grupos de trabajo expuse y defendí la idea de fijar un porcentaje del presupuesto de egresos de la federación, destinado a la rama judicial, con los mismos argumentos que había vertido la doctrina jurídica, y en México, de manera específica, los estudios del Doctor Héctor Fix Zamudio.

¹⁵⁰⁵ Como se indicó en el primer capítulo del presente trabajo, a invitación expresa que hiciera el entonces dirigente de la Federación Nacional de Organizaciones Populares, don Mariano Palacios Alcocer, presenté en el Foro para integrar el Plan de Gobierno 1994-2000, la propuesta de incorporar el Consejo de la Judicatura Federal, pero, entre otros puntos no menos relevantes, señale la necesidad de fortalecer el rubro económico del Poder Judicial, con la demanda de siempre, es decir, fijar un porcentaje del presupuesto de egresos de la federación para el Poder Judicial. Esta propuesta fue aceptada, publicada y presentada al presidente electo Don Ernesto Zedillo Ponce de León, por parte de Don Ignacio Pichardo Pagasa, en ese entonces, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI y pasó solo por lo que respecta a la reestructuración de la Suprema Corte y la creación del Consejo de la Judicatura, no así en la fijación de un porcentaje del presupuesto para la rama judicial.

¹⁵⁰⁶ Véase Héctor Fix Zamudio, *Problemas contemporáneos del Poder Judicial*, op.cit., p. 19.

constitucionalmente garantizados no siempre son respetados. En Paraguay, por ejemplo, la garantía constitucional no ha evitado la necesidad de que la cúpula judicial negocie con el ministro de Hacienda y la Comisión de Presupuesto del Congreso. Además, el Ejecutivo puede decidir no entregar las partidas presupuestales aprobadas, alegando falta de recursos (...) Por otra parte, aunque no se puede negar que el Poder Judicial necesita de financiamiento adecuado, existe la preocupación de que la garantía constitucional de un porcentaje del presupuesto nacional pueda contribuir a la creación de una institución con autonomía absoluta, sin tomar en cuenta la necesidad de establecer un sistema adecuado de controles y balances¹⁵⁰⁷.

Para hacer efectiva la medida establecer un porcentaje constitucionalmente garantizado, se requiere que el país viva en una economía estable, o por lo menos, proteger el presupuesto contra los vaivenes de los ciclos económicos, como lo ha hizo Chile, de lo contrario sería infructuoso y desgastante la fricción que podría originarse entre el Poder Judicial y los demás poderes del Estado, con el consecuente deterioro del sistema de gobierno, ahondando la crisis política y dando elementos adicionales para la confrontación social. Pero, además sería inadecuado, por la resistencia que ha opuesto el Poder Judicial para sujetarse al control y fiscalización externa de su gasto.

Por nuestra parte agregaríamos que la independencia judicial no se refiere a la necesidad de justificar, en el sistema de pesos y contrapesos, ante la instancia encargada de aprobar el presupuesto, pues estableciendo los planes, programas y objetivos, de manera congruente y ordenada, desde luego que el Poder Judicial sensibilizaría tanto a los diputados, como a la ciudadanía de la necesidad del incremento de su presupuesto, lo malo es que la Suprema Corte presenta su presupuesto, con el argumento de dar más de los mismo, es decir, incrementar el número de unidades judiciales o incrementar las percepciones de los juzgadores, pero con el estándar de la calidad de servicio, en los términos que lo prestan en la actualidad, o con el riesgo de disminuirlo, ante el crecimiento constante de asuntos.

Todos los servidores públicos y los judiciales no son la excepción, deben exponer con claridad, en forma justificada y transparente, la necesidad de mayores recursos públicos, en cada ejercicio, por las limitaciones de éstos, sobre todo en un país que, como el nuestro, vive en una crisis cíclica y su principal fuente de ingresos (explotación petrolera) tiende a agotarse en el corto plazo.

Por eso, ahora he cambiado mi postura y considero que no procedería el porcentaje constitucionalmente garantizado del presupuesto a favor del Poder Judicial, so pena de continuar acentuando ciegamente los privilegios de un sector profesional de la sociedad en un momento donde la mayoría vive en una situación de desesperanza y desolación, en condiciones de pobreza extrema, mientras a un grupo le otorgamos las cantidades para que las apliquen según su buen criterio, que desafortunadamente, como hemos señalado anteriormente, siempre será para un

¹⁵⁰⁷ Margaret Popkin, "Fortalecer la independencia judicial", *En busca de una justicia distinta. Experiencia de reforma en América Latina*, op.cit., p. 441.

beneficio particular, pues la aplicación de los subejercicios para constituir fideicomisos para el retiro de jueces y magistrados no justifica una aplicación puntual de recursos públicos que originalmente estaban destinados a satisfacer otro tipo de necesidades, como la ampliación de la infraestructura o las telecomunicaciones, etc., dentro del sector, tan necesarias para incrementar la calidad del servicio a favor de los justiciables.

X.5.1.4.6. Facultades constitucionales y legales en materia financiera del Consejo de la Judicatura Federal

El último párrafo del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 99 de la Constitución”. Asimismo, establece el precepto de referencia que: “los presupuestos así elaborados serán remitidos por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente”.

El artículo 99 de la Constitución en la parte conducente a la que alude el precepto señalado en el párrafo que antecede, dispone que: “El tribunal (se refiere al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) propondrá su presupuesto al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación”.

Como puede advertirse con la salvedad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal tiene la facultad para formular el presupuesto de las demás unidades jurisdiccionales y administrativas del Poder Judicial, y por la forma en que está redactado el texto constitucional se entiende que el Presidente de la Corte debe agregarlo al proyecto del presupuesto de Egresos de la Federación, esto quiere decir sin modificación alguna. Esa autonomía para la formulación del presupuesto, desde luego es aparente, pues si el presidente de la Suprema Corte, que también lo es del Consejo de la Judicatura, desea hacer una observación a la postura de algún sector de consejeros, lo hace desde el momento mismo de la elaboración, pues él integra con una posición de jerarquía superior indiscutible el Consejo de la Judicatura, para lo cual contará con el respaldo de los integrantes del Consejo que fueron designados por el Pleno de la Suprema Corte, es decir, los que tienen un origen judicial. Pero su influencia va mucho más allá, toda vez que los secretarios ejecutivos del Consejo que dirigen las áreas de donde surge la propuesta de presupuesto para el Poder Judicial, normalmente son funcionarios de origen judicial, designados con el apoyo de los propios ministros, o del mismísimo presidente de la Corte, entonces sería ilógico que existiera alguna observación del presupuesto, cuando realmente sería el propio presidente de la Corte quien lo integra, a través de sus colaboradores en el Consejo.

Las facultades en materia financiera propias de los Consejos de la Judicatura o de la Magistratura, se plasmaron en la legislación a favor del Consejo de la Judicatura Federal mexicano, específicamente en el artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los términos siguientes:

- Aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos del Poder Judicial de la Federación, el cual se remitirá al presidente de la Suprema Corte de Justicia para que, junto con el elaborado para esta última, se envíe al titular del Poder Ejecutivo (fracción XIII)¹⁵⁰⁸;
- Ejercer el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, con excepción del de la Suprema Corte de Justicia (fracción XXX)¹⁵⁰⁹;

Comentarios relacionados con el contenido de estas dos disposiciones legales en materia financiera se han vertido en el presente trabajo, sin embargo, solo para remarcar algunas posturas del suscrito, señalaré que la función financiera es de las típicas no jurisdiccionales que se transfieren a los órganos especializados en gobierno y administración del Poder Judicial, y en el caso de México no fue la excepción, pues justamente desde la exposición de motivos de la iniciativa presidencial que propuso reformar diversas disposiciones constitucionales para incorporar el Consejo de la Judicatura Federal se estableció que una de las funciones centrales sería la financiera o presupuestal. Digámoslo así, esa función es la que sustenta a los Consejos de la Judicatura o de la Magistratura, si esta fuera retenida por parte de las unidades judiciales, especialmente por parte de las que la han ejercido históricamente, es decir, los tribunales superiores, no tendría razón la creación de los órganos especializados en gobierno y administración judicial.

Como hemos señalado, en México nació disminuido el Consejo de la Judicatura, toda vez que la función de preparar y ejercer el presupuesto respecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no fue transferida al órgano de reciente creación, de ahí su debilidad de origen, y que a la postre facilitó la conversión del Consejo en un simple órgano auxiliar administrativo del Pleno de la Suprema Corte, en términos de la reforma constitucional de 1999, comentada ampliamente tanto en el Título I, capítulo tercero, como en el presente apartado.

Nadie se subordina a un órgano que por su especialidad técnica y administrativa cumple con la engorrosa función de dotar a los juzgadores de sus percepciones, prestaciones y recursos necesarios para la buena marcha de las unidades administrativas, siempre y cuando se garantice la

¹⁵⁰⁸ Véase, fracción XIII del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

¹⁵⁰⁹ Ver, *Ibidem.*, fracción XXX,

autonomía e independencia de dicho órgano respecto de cualquier poder formal o material, como se había concebido originalmente al Consejo de la Judicatura Federal, por lo que no se justificaría la retención de funciones no jurisdiccionales por parte de la Suprema Corte, a riesgo de continuar con la bomba de tiempo en su ámbito, por la premura con la que actúa en la toma de decisiones administrativas y de gobierno, siempre ajustada a límites muy cortos de tiempo, considerando que la encomienda esencial del alto tribunal del país es la jurisdiccional.

El ejercicio del presupuesto no se ha realizado en los tiempos requeridos y según el calendario del año fiscal, por lo que se recurrió a la reasignación de partidas presupuestales, como hemos señalado, no siempre para fines prioritarios. Esto se ha cuestionado de manera muy directa a la Suprema Corte y merma su credibilidad ante la sociedad, generando un riesgo enorme debido a que un país que no tiene esperanza en que la última instancia que aplica justicia, lo haga de manera imparcial y transparente, es un país que se le empuja al preludio de la confrontación social.

X.5.1.5. Facultades en materia administrativa general del Consejo de la Judicatura Federal

Cuando se habla de facultades o funciones administrativas dentro del ámbito judicial, no siempre se tiene delimitado el campo, toda vez que se puede apreciar desde una perspectiva genérica, donde se incluye todas las atribuciones no jurisdiccionales necesarias para que las unidades judiciales cumplan con su función esencial de resolver los casos jurídicos que se someten a su competencia, en ese caso, dentro de las funciones administrativas quedan incluidas, algunas que aquí hemos separado, como las facultades financieras; pero, desde una más restringida, puede considerarse que las funciones administrativas son la naturaleza administrativa propiamente dicha, como las relativas a las actividades relacionadas con el personal, los bienes materiales y los servicios generales, requeridos para que los órganos judiciales cumplan con sus funciones esenciales descritas. En esta segunda acepción se excluyen las funciones propiamente financieras, así como las importantísimas de designación de personal, sobre todo el que está dentro de la carrera judicial, pues es un acto relevante que no se ajusta a un simple nombramiento.

En lo personal estamos de acuerdo en que las funciones administrativas deben entenderse en un sentido lato, pero en el presente apartado nos referiremos a las funciones administrativas, desde una perspectiva restringida, según los parámetros comentados en el párrafo que antecede, toda vez que, la importancia de las facultades financieras, dentro de la judicatura, y las de designación de funcionarios, con base en los lineamientos de la carrera judicial, merecen ser tratadas por separado.

Por no ser materia de la investigación la naturaleza de la función administrativa, no entraremos a realizar un análisis sobre ese particular, sin embargo, antes de continuar con la descripción de las atribuciones administrativas adicionales del Consejo de la Judicatura Federal, señalaremos que en un reportaje realizado por la revista *El mundo del abogado*, señala que la

administración del Poder Judicial, debe entenderse de una forma genérica y abarca los rubros siguientes:

La administración de los recursos humanos, financieros, materiales y de servicios asignados al Consejo, observando los principio de honestidad, economía, eficiencia y eficacia, en el caso del Consejo de la Judicatura Federal mexicano se traduce en un sistema organizacional de gestión administrativa conformado por un secretario ejecutivo, ocho direcciones generales, veintiocho administradores regionales y treinta y dos delegaciones administrativas, ubicadas estas dos últimas en los veintinueve circuitos que integran la República mexicana¹⁵¹⁰.

Aclarado lo anterior, podríamos destacar otro cumulo de facultades administrativas, respecto del Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que la ley le otorga al Consejo de la Judicatura Federal:

- Dictar las bases generales de organización y funcionamiento de sus órganos auxiliares (fracción XIV);

Estos órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura realizan funciones esenciales y concentradas para el desempeño del Poder Judicial. Aunque se ubican dentro de la estructura del Consejo de la Judicatura y dependen jerárquicamente de ese órgano, considerando que se le asignan funciones de supervisión, control, vigilancia, pero además, las contempladas en la fracción XIV del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es decir, dictar las bases de organización y funcionamiento de dichos órganos auxiliares, los cuales analizaremos en un apartado por separado, y que son:

1. El Instituto Federal de la Defensoría Pública;
 2. La Visitaduría Judicial;
 3. El Instituto de la Judicatura y la Carrera Judicial;
 4. La Contraloría del Poder Judicial de la Federación, y
 5. El Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles.
- Emitir las bases mediante acuerdos generales, para que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realice el Poder Judicial de la Federación, a excepción de la Suprema Corte de Justicia, en ejercicio de su presupuesto de egresos, se ajuste a los criterios contemplados en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (fracción XVIII)¹⁵¹¹;

¹⁵¹⁰ Barra Mexicana Colegio de Abogados de México, A.C., "El Consejo de la Judicatura diez años después", *El Mundo del Abogado*, año 7, número 54, agosto de 2004, México, 2004, p. 12.

¹⁵¹¹ Cfr., *Ibíd.*, fracción XVIII.

Antes de realizar comentario alguno sobre esta facultad del Consejo de la Judicatura, conviene transcribir el contenido del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues sus disposiciones serán la guía para nuestra exposición sucinta.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79. Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar¹⁵¹².

¹⁵¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 134 vigente, última reforma publicada el 24 de agosto de 2009.

Sobre los sujetos obligados a cumplir los lineamientos del numeral transcrito, cabe señalar que, el profesor Carlos F. Matute González, subrayando esencialmente el primer párrafo del artículo constitucional de referencia, opina que dentro de dichos sujetos, en principio, no está incluido, entre otros órganos o entes públicos, el Poder Judicial. Señala lo anterior, de la forma siguiente:

El artículo 134, en su primer párrafo prescribe que todos los recursos económicos de que disponga la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. (...) En principio, en un formalismo extremo, los Poderes Legislativo y Judicial no están vinculados por esta norma, ni los organismos constitucionales autónomos, es decir, el Instituto Federal Electoral, el Banco de México, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Esto es así en razón de que ninguno de los mencionados es integrante del Gobierno Federal ni del Distrito Federal o de los estados o municipios, y mucho menos forma parte de las administraciones públicas paraestatales¹⁵¹³.

Esta discusión para establecer si el Poder Judicial está considerado como sujeto a los lineamientos y obligaciones contenidas en el artículo 135 constitucional, proviene de otra más general, provocada por la doctrina, con respecto a determinar si las organizaciones administrativas dependientes de los órganos legislativos y jurisdiccionales del Estado son auténticas administraciones públicas, toda vez que la definición del artículo 90 constitucional circunscribe la administración pública federal al Poder Ejecutivo.

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expide el Congreso (...) ¹⁵¹⁴.

Sin embargo, señala el propio maestro Matute González que el penúltimo párrafo¹⁵¹⁵, que corresponde al antepenúltimo del texto vigente del artículo 134 constitucional, señala que *los servidores públicos* de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad *los recursos públicos* que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. De aquí que siendo recursos públicos los que administran el Poder Judicial y teniendo sus funcionarios el carácter de servidores públicos, no cabe duda que resulta aplicable el régimen específico para las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, tanto el Poder Legislativo, el Poder Judicial y los órganos públicos autónomos.

¹⁵¹³ Carlos F. Matute González, "El artículo 134 y los contratos de obra pública del Consejo de la Judicatura Federal", en *El Foro*, Décima cuarta época, tomo XIX, número 2, segundo semestre 2006, México, 2006, p. 103.

¹⁵¹⁴ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, artículo 90.

¹⁵¹⁵ Carlos F. Matute González, "El artículo 134 y los contratos de obra pública del Consejo de la Judicatura Federal", en *El Foro*, op.cit., p. 105.

Al margen de la discusión que pudiese provocar la postura del maestro Matute González, por nuestra parte, estamos convencidos que el precepto constitucional transcrito establece las bases para un ejercicio transparente del gasto público general, independientemente del grado de autonomía del Poder o “ente” del Estado que lo ejerza, en materia adquisiciones, arrendamientos, servicios, contratación de obra pública, entre otros conceptos, y a partir de esas bases se desarrolla una compleja normatividad, establecida en la Ley Federal de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, la cual se amplía con base en los compromisos de licitaciones internacionales, a los que México se obligó en términos su adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y finalmente, se vuelve la materia muchos más compleja, si agregamos a lo anterior las disposiciones reglamentarias y administrativas que para dar cumplimiento a la Ley se han emitido, en el presente caso, por parte del área facultada para ello, dentro del Poder Judicial.

Dado que toda empresa desea tener como cliente al sector público en la venta de bienes, servicio, construcción de obras, mantenimiento de las mismas y los servicios relacionados con las mismas, por la cantidad, volumen y dimensiones de los requerimientos del sector gubernamental, el catalogo de proveedores es amplio, toda vez que las características de la demanda permite a éstos realizar ventas, prestar servicios o ejecutar obras de manera concentrada, lo que le reditúa un beneficio mayor a los proveedores que cuando realizan operaciones atomizadas con unidades económicas en general.

Así la competencia entre los posibles proveedores de los bienes y servicios del sector público resulta cada día más cerrada, e implica que cualquier intervención no justificada plenamente, o en ejercicio de una facultad discrecional de la autoridad licitante (contratante), sea cuestionada judicialmente.

En el caso del Poder Judicial Federal, cuando algún proveedor impugna una determinación del Consejo de la Judicatura, o de las áreas auxiliares para licitar tanto en el ámbito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son las propias autoridades licitadoras las que deben intervenir para decidir el conflicto, de manera mediata o inmediata, lo que coloca a la Suprema Corte en una situación de juez y parte, con la vulnerabilidad, desgaste y desprestigio que ello implica.

Por eso volviendo a la posición de los procesalistas clásicos los servidores públicos deben abocarse exclusivamente desahogar asuntos de naturaleza jurisdiccional, dejando en manos de otros órganos no subordinados a ellos las funciones administrativas, de adquisición, arrendamientos, enajenaciones, contratación de servicios profesionales y de obras públicas, así como los servicios relacionados con los mismos. Desde nuestro punto de vista estas funciones deben estar concentradas en el Consejo de la Judicatura Federal, pero abarcando también el ámbito de la Corte y del Tribunal Electoral de referencia.

Asimismo, para dejar incólume la imparcialidad, transparencia, profesionalismo, objetividad que debe caracterizar a los jueces y tribunales, consideramos que el conflicto de intereses señalado, justifica la necesidad de dotar de una mayor autonomía del Consejo de la Judicatura Federal, a efecto de que, sin subordinación de la Suprema Corte, pueda ser sujeto, en igualdad de circunstancias a los proveedores inconformes con alguna licitación, al ámbito competencial del máximo tribunal del país, sea directamente o de manera mediata, como órgano de última instancia, pero apareciendo en ese caso la Suprema Corte con toda su majestuosidad, limpia, pura, sin interés por defender de antemano, y sin preferencia o simpatía por alguna de las partes del conflicto derivado de la licitación pública. Esta medida incrementaría la credibilidad de la justicia, por parte de los proveedores, que en muchos casos están vinculados con inversionistas, o ellos mismos tienen también esa connotación, con posibilidades generar empleos, pero muchas veces el sentimiento de parcialidad de la justicia en un asunto tan sencillo, puede ahuyentarlos por estimar un factor que poco contribuye a la competitividad, el marasmo de intereses en que se involucran los juzgadores y tribunales, cuando también deciden los aspectos importantes del procedimiento mismo de licitación, en la fase administrativa.

Como se observa de la facultad que se analiza del Consejo de la Judicatura, contenida en la fracción XVIII del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dicho órgano fija las bases mediante acuerdos generales, para que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realice el Poder Judicial de la Federación, a excepción de la Suprema Corte de Justicia, en ejercicio de su presupuesto de egresos, se ajuste a los criterios contemplados en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (fracción XVIII)¹⁵¹⁶. Esta facultad es típicamente reglamentaria. De ahí que el legislador otorgue facultades a distintos órganos y poderes del Estado para ejercer la facultad reglamentaria, ampliando el limitado concepto de que solo el titular del Ejecutivo realizaba esa atribución en términos del artículo 89, fracción I de la Constitución, de manera monopólica.

Una facultad similar se otorga en la fracción XXXVI del artículo 209 de la propia Ley Orgánica de referencia, a favor de la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por lo que respecta a la Suprema Corte, esta es representada por su presidente, en términos de lo establecido por la fracción I del artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. De ahí que las bases de adquisición, arrendamiento de bienes y servicios y la contratación de obra pública queda a cargo del presidente, quien en términos de la fracción XIV de ese mismo numeral legal, le corresponde:

¹⁵¹⁶ Cfr., *Ibíd.*, fracción XVIII.

XIV. Expedir el reglamento interior y los acuerdos generales que en materia de administración requiera la Suprema Corte¹⁵¹⁷.

Por tanto, con base en esas facultades emite normas de carácter general, como el Consejo y la Comisión de Administración del Tribunal Electoral, respecto al tema que venimos tratando.

Para una parte de la doctrina tanto, el Consejo de la Judicatura, como la Comisión de Administración del Tribunal Electoral y el Presidente de la Suprema Corte, reglamentan directamente el contenido del artículo 134 Constitucional, sin sujeción al texto de ningún cuerpo legislativo, lo cual implica fijar normas prácticamente similares a las establecidas en la Ley¹⁵¹⁸. Sin embargo, nosotros consideramos que las bases que emitan dichos órganos administrativos de la rama judicial, deberían fundarse además de los principios contenidos en la disposición constitucional, en el desarrollo que de los mismos hace el legislador ordinario, por las razones siguientes: **a)** El desarrollo de los principios constitucionales se realiza de manera ordinaria por parte del Poder Legislativo. Además, en el presente caso, el mismo texto constitucional establece en su párrafo cuarto que: “El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, *se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias*”¹⁵¹⁹. Por tanto, todo lo relativo, al menos, al manejo de recursos económico deberán sujetarse, quienes los ejercen, a las bases de la disposición constitucional, como al contenido de las leyes reglamentarias de ese precepto fundamental. Por ello, el Consejo, la Comisión de Administración del Tribunal Electoral y el Presidente de la Suprema Corte, de conformidad con sus facultades reglamentarias en la materia de ejercicio de gasto público que se destine a la adquisición y arrendamiento de bienes y servicios, o contratación de obras públicas y servicios relacionados, deben considerar los lineamientos establecidos por el legislador ordinario; **b)** Pero, además otra razón fundamental por la que no pueden reglamentar directamente el texto constitucional, es que esos órganos aunque incrustados dentro de la estructura judicial, no tienen facultades para interpretar formalmente, como la Suprema Corte o los órganos que tramitan y resuelven procedimientos constitucionales, el texto fundamental, ni tampoco están habilitados para desarrollar los principios constitucionales como se le encomienda en forma expresa al legislador.

Con fecha 18 de septiembre de 1998, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo General número 32/1998 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que fija las bases para que las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública en el poder judicial se ajuste a los criterios contemplados en el artículo 134 de la Constitución. Entre otros aspectos relevantes, el referido Acuerdo general contiene:

¹⁵¹⁷ Véase Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 14, fracción XIV.

¹⁵¹⁸ Cfr., Carlos F. Matute González, “El artículo 134 y los contratos de obra pública del Consejo de la Judicatura Federal”, en *El Foro*, op.cit., p. 106.

¹⁵¹⁹ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 134, párrafo cuarto.

- El objeto del Acuerdo consistente en establecer las bases de las contrataciones que celebre el consejo, así como las definiciones de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas;
- Determina la supletoriedad exclusiva del Código Civil para conocer de los conflictos que deriven de los contratos celebrados por el Consejo;
- La competencia de la Suprema Corte para conocer de los conflictos que deriven de los contratos celebrados por el Consejo¹⁵²⁰;
- La responsabilidad de los servidores públicos encargados de la materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y contratación de obra pública;
- La declaratoria de que los contratos derivados del Acuerdo son de naturaleza administrativa;
- Los órganos componentes, entre los que destacan, la Comisión de Administración y las áreas operativas;
- Las disposiciones para la elaboración, aprobación y ejecución de los programas anuales de obra pública y adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios;
- Los procedimientos de contratación, a saber, licitación pública, invitación restringida y adjudicación. Así como las excepciones a la licitación pública, las contrataciones de urgencia y los impedimentos para la contratación con determinadas personas;
- La determinación de que anualmente el Pleno del Consejo emitirá los parámetros o montos que establecen la procedencia de cualquiera de los procedimientos mencionados, con base en los recursos presupuestales autorizados para el ejercicio fiscal de que se trate;
- La adjudicación y la formalización de los contratos;
- En cuanto a obra pública, se regula el contrato sobre la base de precios unitarios y tiempo determinado, así como el correspondiente a precio alzado;
- Los anticipos, los ajustes de precio y costos, la recepción de los bienes y de los trabajos de obra pública, así como la regulación del procedimiento de finiquito;
- Las garantías de sostenimiento de las ofertas y cumplimiento de obligaciones, por el anticipo y vicios ocultos, que debían otorgarse a favor del Poder Judicial de la Federación, la terminación, rescisión o suspensión de los contratos y las penas convencionales;
- La integración, clasificación, sistematización y uso de los catálogos de contratistas;
- Las inconformidades que se presenten ante la Contraloría del Poder Judicial de la Federación y que son resueltas en definitiva por la Comisión de Administración del Consejo de la Judicatura Federal.

El referido Acuerdo fue motivo de modificación por el diverso 75/2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de noviembre de 2000. En esencia, tiene el mismo contenido que el Acuerdo que le precede, pero con algunas modificaciones importantes, de las cuales referiremos solo algunas, para evitar repeticiones innecesarias.

- Delimita el ámbito de competencia del Acuerdo, excluyendo no sólo a la Suprema Corte, sino ahora también al Tribunal Electoral;

¹⁵²⁰ Las disposiciones respectivas que otorgan la facultad a la Suprema Corte de Justicia mexicana para resolver los conflictos de los contratos celebrados por el Consejo en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, es contrario al texto de la constitución pues no es un tribunal imparcial en que conoce del caso, según hemos venido señalando, el Consejo tiene una subordinación material y formal de la Suprema Corte, lo que hace que esta asuma el doble papel de juez y parte.

- Además de las definiciones de conceptos claves de la materia, incluye agrega los de “componentes de obra pública” y “proyectos integrales o llave en mano”. Estos últimos con el propósito de facilitar la transferencia de tecnología a favor de las labores del Consejo y disminuir los costos y plazos en las contrataciones y ejecución de las obras;
- Además de la supletoriedad de las normas civiles, agrega el del Código Federal de Procedimientos Administrativos;
- Se conserva la facultad genérica de la Suprema Corte, pero se precisa que la interpretación, resolución de conflictos de las obligaciones contraídas por particulares o dependencias públicas con el Consejo deberán ser conocidas por el Pleno del más alto tribunal del país;
- Determina con precisión los órganos competentes para celebrar contratos, entre los que destacan, el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obra Pública y Servicios, la Secretaría Ejecutiva de Obra, Recursos Materiales y Servicios Generales y las áreas operativas, centrales y desconcentradas. La Comisión de Administración, en los procesos de contratación, especialmente en los de obra pública, conoce del asunto previamente a que proceda la adjudicación;
- Se asignan facultades precisas a los órganos desconcentrados del Consejo de la Judicatura Federal: Administraciones Regionales; Administraciones de Edificios y Delegaciones Administrativas, para que se hagan responsables de la celebración de contratos vinculados con el mantenimientos hasta el monto que corresponde a la adjudicación directa;
- Se fijan las disposiciones para la elaboración, aprobación y ejecución de programas operativos anuales de obra pública y adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios;
- Los supuestos para la contratación de urgencias y los impedimentos para la contratación con determinadas personas;
- Desarrollo exhaustivo del procedimiento de licitación pública;
- La integración, clasificación, sistematización y uso de los catálogos de contratistas y proveedores;
- La regulación del recurso de inconformidad que es resuelto en definitiva por la Comisión de Administración del Consejo de la Judicatura Federal.

El contenido tan variado y completo de los Acuerdos descritos sucintamente, dan cuenta de un ejercicio de las facultades y la autonomía de gestión que se otorga en nuestro régimen al Consejo de la Judicatura, que ha llevado, sin lugar a dudas, un esfuerzo destacable en materia de regulación de las adquisiciones, arrendamientos y contratación de obra y servicios, que tuvo su reflejo en la construcción y mantenimiento de los palacios de justicia federales y casas de la cultura, inmuebles dispersos en los distintos circuitos, como un verdadero proyecto integral¹⁵²¹.

Además de las facultades administrativo-financieras que hemos tratado en párrafos precedentes, el Consejo de la Judicatura, tiene las siguientes funciones administrativas adicionales:

- Conceder licencias en los términos previstos en esta ley (fracción XXI);

¹⁵²¹ Cfr. Carlos F. Matute González, “El artículo 134 Constitucional y los contratos de obra pública del Consejo de la Judicatura Federal”, en *El Foro*, op.cit. pp. 120-121.

- Autorizar a los secretarios de los tribunales de circuito y juzgados de distrito para desempeñar las funciones de los magistrados y jueces, respectivamente, en las ausencias temporales de los titulares y facultarlos para designar secretarios interinos (fracción XXII);
- Autorizar en términos de esta ley, a los magistrados de circuito y a los jueces de distrito para que, en casos de ausencias de alguno de sus servidores públicos o empleados, nombren a un interino (fracción XXIII);
- Convocar periódicamente a congresos nacionales o regionales de magistrados, jueces, asociaciones profesionales representativas e instituciones de educación superior, a fin de evaluar el funcionamiento de los órganos del Poder Judicial de la Federación y proponer las medidas pertinentes para mejorarlos (fracción XXVII);
- Formar anualmente una lista con los nombres de las personas que puedan fungir como peritos ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, ordenándolas por ramas, especialidades y circuitos judiciales (fracción XXIX);
- Coordinar y supervisar el funcionamiento de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal (fracción XXI);
- Fijar los períodos vacacionales de los magistrados de circuito y jueces de distrito (fracción XXXIII), y
- Administrar los bienes muebles e inmuebles del Poder Judicial de la Federación, cuidando su mantenimiento, conservación y acondicionamiento, a excepción de los que correspondan a la Suprema Corte de Justicia (fracción XXXIV);

X.5.1.6. *Facultades disciplinarias*

En el presente apartado no analizaremos el régimen jurídico relativo a la responsabilidad de los servidores públicos en general, para de ahí derivar o segregar el que resulte aplicable a los integrantes del Poder Judicial de la Federación, como se acostumbra en estudios de estos temas, pues ese método de exposición rebasaría con mucho el propósito modesto que en esta parte nos proponemos de señalar la facultad que tiene el Consejo de la Judicatura Federal en materia disciplinaria, para acentuar la posición que hemos venido observando relativa a la subordinación del referido órgano a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La fracción XII del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece como facultad del Consejo de la Judicatura Federal la de resolver las quejas administrativas que presenten el público en general contra los funcionarios judiciales, por conductas de las que

podiese derivar alguna responsabilidad en términos de lo establecido en el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y debe decidir, por ende, sobre la responsabilidad de los servidores públicos, aplicando las sanciones a las que se hayan hecho acreedores en términos de las conductas irregulares. El trámite y resolución de ese tipo de asuntos deberá hacerse en los términos de lo que disponen en la materia, tanto las disposiciones constitucionales, como las establecidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En otros términos existe un régimen o marco jurídico especial para determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos judiciales en nuestro país, toda vez que para los servidores públicos de los otros poderes en materia de responsabilidad se les aplica, además de las disposiciones constitucionales las contenidas en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Sin embargo en el caso de los miembros de la judicatura esa Ley se aplicaría de manera mediata, solo para suplir algunos procedimientos constitucionales reglamentados en la misma, y siempre que no tenga una regulación exhaustivamente en la Ley Orgánica de referencia¹⁵²², o en los acuerdos generales que sobre el particular emitan los Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal.

Realizada la aclaración anterior, pasaremos a revisar las facultades del Consejo de la Judicatura Federal en materia disciplinaria. Sobre este particular, en primer términos señalaremos que el artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que la administración, vigilancia y *disciplina* del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal¹⁵²³. Del contenido del referido precepto se desprende, como lo señala Daniel Márquez Gómez¹⁵²⁴ la competencia de ese órgano administrativo (sic) del Poder Judicial de la Federación para ocuparse de las cuestiones relacionadas con la disciplina y responsabilidades exigibles a jueces, magistrados, y demás personal jurisdiccional, con excepción de los órganos judiciales de referencia.

¹⁵²² Sobre este particular, el artículo 136 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece textualmente: **Artículo 136.** Las faltas serán valoradas y, en su caso sancionadas, de conformidad con los criterios establecidos en los tres últimos párrafos del artículo 53 y los artículos 54 y 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En todo caso, se considerarán como faltas graves, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en las fracciones XI a XIII, y XV a XVII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en las fracciones I a VI del artículo 131 de esta ley, y las señaladas en el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tratándose de los ministros, la destitución sólo procederá en los casos a que se refiere el artículo 101 y el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las fracciones XI, XIII, y XV a XVII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

¹⁵²³ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 94.

¹⁵²⁴ Daniel Márquez Gómez, "El régimen disciplinario de los jueces y magistrados: el acuerdo 9/2005 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en *Judicatura e impartición de Justicia en México*, David Cienfuegos Salgado y Julio César Vázquez Mellado García, Editorial Porrúa, México, 2007, p. 263.

El ex consejero del Consejo de la Judicatura Federal Mario Melgar Adalid señala que la llamada reforma judicial encomendó al Consejo de la Judicatura Federal resolver sobre la responsabilidad de los servidores públicos, encargados de la administración de la justicia federal, con excepción de la Suprema Corte de Justicia. La función disciplinaria la ejerce el Consejo, tanto por la atribución que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación estarán a su cargo, en los términos y conforme a las bases que la misma establezca, así como por el 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 Federación¹⁵²⁵.

Además, como hemos revisado en el presente trabajo, en el apartado relativo a las facultades reglamentarias del Consejo de la Judicatura, éste órgano cuenta con la atribución de expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, una de las cuales es precisamente la disciplinaria de los servidores públicos judiciales. También el Consejo debe expedir acuerdos generales cuando la Suprema Corte lo solicite, para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal, sin que este excluya la materia disciplinaria, por lo que el máximo tribunal del país puede pedir al Consejo emita acuerdos para regular la responsabilidad de los servidores públicos judiciales. Esos acuerdos son revisables y revocables por el H. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las decisiones del Consejo son definitivas e inatacables, y por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno. Sin embargo, existe una excepción, cuando sus decisiones se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la Ley Orgánica¹⁵²⁶.

Como se observa el sistema siempre permite una válvula de escape para negar la autonomía al Consejo de la Judicatura Federal en materia disciplinaria y retenerla a favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien de antaño la ha ejercido, como un elemento fundamental de control, en nuestro país, por lo menos desde la reforma constitucional de 1982 que entró en vigor en 1983, y que amplió el contenido del título IV sobre la responsabilidad de los servidores públicos, con motivo del programa de renovación moral impulsado durante los primeros años de la administración gubernamental que encabezó Miguel de la Madrid Hurtado.

Así la Suprema Corte tiene asegurada su participación de última instancia en las sanciones que pueden afectar de forma trascendental a los servidores públicos judiciales, y se permite al Consejo una autonomía muy relativa, en la medida en que sólo podrá emitir de manera definitiva

¹⁵²⁵ Cfr., Mario Melgar Adalid, El Consejo de la Judicatura Federal, op.cit., p. 190

¹⁵²⁶ Véase Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 140.

sanciones menores, como amonestaciones o multas, y por tanto, se restringe la actuación del Consejo en asuntos menores en materia disciplinaria.

Coincidimos en que las facultades disciplinarias deben analizarse desde la perspectiva de quien es el titular de esa atribución en última instancia, y ello nos servirá para determinar si el Consejo es un órgano autónomo o si es sólo auxiliar del tribunal superior de justicia que en el caso de México sería la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El jurista Enrique H. del Carril¹⁵²⁷, señala que las facultades disciplinarias son exclusivas de los tribunales superiores de justicia, pero la delegan, en otros órganos, jurisdiccionales o administrativos, para retomarla nuevamente, mediante un recurso contra las decisiones que dicten las autoridades que ejercen dicha potestad de forma delegada. De manera muy gráfica, expresa el jurista mencionado lo siguiente:

Tradicionalmente la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha afirmado que las facultades disciplinarias le corresponden originariamente y es ella quien ha delegado su ejercicio en las cámaras de apelación. De allí que el recurso ante la sanción de algún tribunal inferior se instrumente mediante la llamada “avocación”, esto es, se insta a la Corte para que reasuma sus facultades originarias y revise la sanción. Esto también apareja otra consecuencia: que la Corte pueda ejercer en cualquier momento estas potestades, sin necesidad de una intervención previa del tribunal que posee la atribución disciplinaria delegada.

Esta situación entra en crisis con la instauración del Consejo de la Magistratura, quien desde el comienzo se arrogó estas facultades como exclusivas, infiriendo que la reforma constitucional se las había sustraído a la Corte.

Así lo ha afirmado en numerosas oportunidades, pero curiosamente, en lo que me consta y más allá de circunstanciales comentarios, no se ha afirmado que el Consejo sea un órgano extra poder sino simplemente que la potestad disciplinaria le correspondería en forma exclusiva. Lo cual vista la indefinición sobre la verdadera naturaleza constitucional del Consejo de la Magistratura, no pasa de ser una afirmación puramente dogmática e injustificada¹⁵²⁸.

Se justifica por parte de un sector de la doctrina el hecho de que sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que resuelva en última instancia las determinaciones trascendentes en materia disciplinaria del Poder Judicial de la Federación, con el argumento de que las decisiones son jurisdiccionales, pero para convencer a los detractores de esa postura, han acuñado el término de *pesudojurisdiccionales*. Sobre este particular, Mario Melgar Adalid señala:

Las resoluciones de las quejas administrativas constituyen una forma de *peseudojurisdicción* 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

¹⁵²⁷ Enrique H. del Carril, “La potestad disciplinaria. Entre el Consejo de la Magistratura y la Suprema Corte”, monografías exigidas en la Maestría de Derecho y Magistratura Judicial, primer año, Universidad Austral, Argentina 2005, pp. 22-32

¹⁵²⁸ *Ibidem.*, p. 29.

debe propiciar¹⁵²⁹ (...) El desistimiento de la queja no cancela su trámite, toda vez que se trata de un procedimiento disciplinario y no estrictamente de una controversia jurisdiccional (...) 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 *cuasijurisdiccional* (...) ¹⁵³⁰.

La facultad legal en materia disciplinaria a favor del Consejo de la Judicatura Federal está contenida en los artículos 81 y 133 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Sobre este particular, el primer precepto dispone:

Artículo 81. Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:

(...)

- Resolver sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de servidores públicos en términos de lo que dispone esta ley incluyendo aquellas que se refieran a la violación de los impedimentos previstos en el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por parte de los correspondientes miembros del Poder Judicial de la Federación, salvo los que se refieran a los miembros de la Suprema Corte de Justicia (fracción XII) ¹⁵³¹;
- Investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y empleados del propio Consejo; de los tribunales de circuito, que para el caso de que se trate de tribunales colegiados, deberá considerar las grabaciones que se encuentren documentadas de las sesiones en que resuelvan los juicios o recursos promovidos ante ellos; y juzgados de distrito; todo ello en los términos y mediante los procedimientos establecidos en la ley, los reglamentos y acuerdos que el Consejo dicte en materia disciplinaria (fracción XXXVI) ¹⁵³²;

Estas facultades podemos denominarlas *cuasijurisdiccionales*, toda vez que para realizarlas será necesario agotar un procedimiento, en el que se observen las garantías de audiencia y de debido proceso legal, y finalmente emitir una resolución que debe apegarse igualmente a los principios que rigen las sentencias judiciales, como el de valoración de las pruebas con base en las disposiciones específicas, la exhaustividad, la debida motivación y fundamentación, entre otros. Además, en algunos supuestos, sobre todo en casos que implique la destitución de jueces y magistrados, la resolución respectiva resulta revisable, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esa función cuasijurisdiccional del Consejo también se refleja en las facultades contenidas en las fracciones XXV y XXVIII del propio artículo 81 que disponen:

¹⁵²⁹ Mario Melgar Adalid, El Consejo de la Judicatura Federal, op.cit., p. 190.

¹⁵³⁰ *Ibíd.*, p. 191.

¹⁵³¹ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 81, fracción XII.

¹⁵³² *Ibíd.*, fracción XXXVI.

Artículo 81.

(...)

XXV. Resolver los conflictos de trabajo suscitados entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos en términos de la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 cuya resolución le corresponda, en los términos de los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional en aquello que fuere conducente;

(...)

XXVIII. Apercibir, amonestar e imponer multas hasta de ciento ochenta días del importe del salario mínimo general vigente del Distrito Federal al día de cometerse la falta a aquellas personas que falten el respeto a algún órgano o miembro del Poder Judicial de la Federación en las promociones que hagan ante el Consejo de la Judicatura Federal.

Pero, volviendo al tema de la materia disciplinaria, resulta necesario aclarar que, la atribución del Consejo debe guiarse por los principios y las bases generales que regulan la responsabilidad de los servidores públicos judiciales, localizados en las disposiciones del título VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y además, en tan solo 11 artículos de los que consta el escueto título octavo "*De la Responsabilidad*" de la Ley Orgánica del Poder, dichos preceptos van del 129 al 140 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Como veremos más adelante en el caso del Poder Judicial, el legislador abdica a su potestad de regular la materia de responsabilidad y remite a las disposiciones que emitan mediante acuerdos generales los HH. Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal. A causa de ello, en muchos de los casos no se reglamenta, sino se legisla, por ausencia total de las materias contenidas en los acuerdos generales o reglamentos en el texto legislativo que pretende "reglamentarse".

Inicia el título octavo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación estableciendo en su artículo 129 que: "los ministros de la Suprema Corte de Justicia y los miembros del Consejo de la Judicatura Federal sólo podrán ser privados de sus puestos en la forma y términos que determina el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"¹⁵³³. En un segundo párrafo del precepto señalado se establece que: "también se procederá en los términos del párrafo anterior cuando los propios servidores públicos violen las prohibiciones previstas en el artículo 101 constitucional, imponiéndose además como sanción la pérdida de las prestaciones y beneficios que les correspondan y las señaladas por la comisión de delitos contra la administración de la justicia"¹⁵³⁴.

Atendiendo al contenido de las disposiciones constitucionales referidas en el artículo 129 descrito, se concluye que los servidores públicos judiciales, están sujetos a responsabilidad política, civil, penal y administrativa. Pero relacionado con la estabilidad que deben tener esos

¹⁵³³ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 129, primer párrafo.

¹⁵³⁴ *Ibidem.*, segundo párrafo.

funcionarios, cabe señalar que para privar a los ministros y miembros del Consejo de la Judicatura se debe acudir a la inhabilitación a través del juicio político o a la destitución e inhabilitación en el ámbito penal o administrativo.

El artículo 130 del ordenamiento legal que se analiza, establece que: “Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito y los jueces de distrito, serán responsables al establecer o fijar la interpretación de los preceptos constitucionales en las resoluciones que dicten, cuando se compruebe que hubo cohecho o mala fe”. A pesar de la claridad con la que está redactado el precepto, se han iniciado una cantidad muy importante de procedimientos contra los titulares de las unidades judiciales, por el solo hecho de que vierten alguna interpretación novedosa de los preceptos constitucionales. Esto desde luego que incomoda e inhibe la creatividad jurisdiccional que debe existir en cualquier régimen constitucional democrático de derecho, toda vez que la interpretación no debe ser la causa del inicio del procedimiento disciplinario, sino éste debe probar que existió cohecho o mala fe. Es decir, la materia probatoria debe enderezarse y de ninguna manera referirse a la interpretación del juzgador, sino a demostrar, independientemente de la interpretación, que existió el cohecho o la mala fe.

Los jueces estiman que se lesiona su independencia, cuando se les notifica el inicio del procedimiento sancionatorio, cuando se enfatiza o se cuestiona la interpretación, que desde el punto de vista de la autoridad disciplinaria correspondiente, resulta absurdo e ilógico, como si un criterio inapropiado del juez, automáticamente nos llevara a la conclusión de la existencia de una conducta irregular que es la que se sanciona, relativa en esos casos al cohecho o la mala fe. Esto obliga a que los juzgadores temerosos se apeguen a criterios predeterminados por los órganos revisores de sus decisiones, para evitar ser juzgados, pero se pierde toda la creatividad judicial con ello y se vulnera indiscutiblemente la independencia del juzgador.

El artículo 131 establece las causas de responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, y con la finalidad de hacer más accesible su comprensión, Daniel Márquez Gómez¹⁵³⁵ las clasifica de la siguiente manera:

- a) Actos que atentan contra el libre e imparcial ejercicio de la función jurisdiccional, que son los siguientes:
 - Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función judicial, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de alguna persona, del mismo u otro poder (fracción I);

¹⁵³⁵ Daniel Márquez Gómez, “El régimen disciplinario de los jueces y magistrados: el acuerdo 9/2005 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en *Judicatura e impartición de Justicia en México*, op.cit., p. 274.

- Inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos del Poder Judicial de la Federación (fracción II);
 - Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos (fracción V)
 - No poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia de la función judicial (fracción VII);
 - No preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial en el desempeño de sus labores (fracción VIII);
 - Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento (fracción IX);
- b) Actos que atentan contra la debida diligencia judicial:
- Tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar (fracción III);
- c) Actos que limitan los derechos de las partes:
- Impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan en los procedimientos (fracción IV);
- d) Actos que se relacionan con la función administrativa:
- Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes (fracción VI);
 - Abandonar la residencia del tribunal de circuito o juzgado de distrito al que esté adscrito, o dejar de desempeñar las funciones o las labores que tenga a su cargo (fracción X);
 - Las previstas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, siempre que no fueren contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional (fracción XI);
- e) Otras causales de responsabilidad:

- Incumplir las disposiciones constitucionales y legales en materia de propaganda y de informes de labores o de gestión, y

Los artículos 132 y 134 de la Ley que se comenta establecen tanto la forma en que se puede dar inicio al procedimiento sancionatorio, como las reglas y etapas procesales a las que debe sujetarse ese procedimiento, y más que comentar el contenido de los preceptos preferimos su transcripción literal, por lo revelador de sus disposiciones:

Artículo 132. El procedimiento para determinar las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación a que se refiere este Título se iniciará de oficio, por queja o denuncia presentada por cualquier persona, por el servidor público que tenga conocimiento de los hechos o por el agente del Ministerio Público Federal. Las denuncias anónimas sólo serán tramitadas cuando estén acompañadas de pruebas documentales fehacientes.

Las denuncias que se formulen deberán estar apoyadas en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y presumir la responsabilidad del servidor público denunciado.

Artículo 134. Para la determinación de las responsabilidades a que se refiere este Título deberá seguirse el siguiente procedimiento:

I. Se enviará una copia del escrito de denuncia y sus anexos al servidor público para que, en un término de cinco días hábiles, formule un informe sobre los hechos y rinda las pruebas correspondientes. El informe deberá referirse a todos y cada uno de los hechos comprendidos en el escrito de denuncia, afirmándolos, negándolos, expresando los que ignore, por no ser propios, o refiriéndolos como crea que tuvieron lugar. Se presumirán confesados los hechos de la denuncia sobre los cuales el denunciado no suscitare explícitamente controversia, sin admitirse prueba en contrario. La confesión de los hechos no entraña la aceptación del derecho del denunciante;

II. Recibido el informe y desahogadas las pruebas, si las hubiere, se resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes, y se notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas cuando se trate de los casos de responsabilidad señalados en las fracciones II y IV del artículo anterior;

III. Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones I y III del artículo anterior, el presidente de la Suprema Corte de Justicia o, en su caso, el órgano que determine el Consejo de la Judicatura Federal, remitirán el asunto al Pleno de la Suprema Corte de Justicia o al del Consejo de la Judicatura Federal, para que cite al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia, y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga por sí o por medio de un defensor.

Entre la fecha de citación y la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

IV. Si del informe o de los resultados de la audiencia no se desprenden elementos suficientes para resolver o se advierten otros que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto

responsable o de otras personas, se podrá disponer la práctica de investigaciones y acordar la celebración de otra u otras audiencias en su caso, y

V. En cualquier momento, previo o posteriormente a la recepción del informe o celebración de la audiencia, la Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal, el presidente de la Suprema Corte de Justicia o el órgano que determine el Consejo de la Judicatura Federal, según corresponda podrán determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, siempre que a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, la cual cesará cuando así lo resuelvan independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo la suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute, lo cual se hará constar expresamente en la determinación de la suspensión.

Si el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de la falta que se le imputa, será restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que debiera haber recibido durante el tiempo en que se hallare suspendido.

Cuando la falta motivo de la queja fuese leve, el presidente de la Suprema Corte de Justicia o el órgano que determine el Consejo de la Judicatura Federal impondrá la sanción que corresponda y dictará las medidas para su corrección o remedio inmediato; si la falta fuere grave, remitirá el asunto al Pleno de la Suprema Corte de Justicia o al del Consejo de la Judicatura Federal según corresponda, a fin de que procedan de acuerdo a sus facultades.

El artículo 133 establece las autoridades competentes para conocer las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, así como para aplicar las sanciones correspondientes. Con exclusión de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal resulta competente, en los casos enunciados en las fracciones III y IV del precepto señalado, que textualmente disponen:

Artículo 133. Serán competentes para conocer de las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, así como para aplicar las sanciones a que se refiere el artículo 135 de esta ley:

(...)

- El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, tratándose de faltas graves de magistrados de circuito y jueces de distrito, cuando las sanciones aplicables sean las de destitución o inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público (fracción III), y
- El órgano colegiado que determine el Consejo de la Judicatura Federal, en los casos no comprendidos en la fracción anterior.

Siempre que de un mismo acto se derive responsabilidad por una falta grave de un magistrado de circuito o juez de distrito, y otro u otros servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se estará a lo previsto en la fracción III de este artículo.

El Consejo de la Judicatura Federal podrá señalar, mediante acuerdos generales, los casos en que la Contraloría del Poder Judicial de la Federación sea competente para conocer de los procedimientos de responsabilidad comprendidos en la fracción IV de este artículo (fracción IV).

De las disposiciones legales en materia disciplinaria, un último aspecto que estimamos relevante es el relativo a las sanciones aplicables a las infracciones cometidas en materia de responsabilidad de los servidores públicos judiciales, contenido en el artículo 135 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que a la letra dice:

Artículo 135. Las sanciones aplicables a las faltas contempladas en el presente Título y en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos consistirán en:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Sanción económica;
- IV. Suspensión;
- V. Destitución del puesto, y
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

El artículo 137 contiene una salvaguarda a favor de los magistrados y jueces, al establece que la destitución de esos funcionarios procederá en los casos siguientes:

- Cuando incurran en una causa de responsabilidad grave en el desempeño de sus cargos (fracción I), y
- Cuando reincidan en una causa de responsabilidad sin haber atendido a las observaciones o amonestaciones que se les hagan por faltas a la moral o a la disciplina que deben guardar conforme a la ley y a los reglamentos respectivos (fracción II).

La responsabilidad de los jueces se liga estrechamente en términos generales a su independencia y en particular al principio de inamovilidad, sobre este particular señala Mario Melgar Adalid:

La independencia y particularmente la inamovilidad se liga estrechamente con el concepto de responsabilidad. Son conceptos interrelacionados, uno supuesto del otro en forma recíproca. El de responsabilidad se desarrollo 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 patrimonial¹⁵³⁶.

X.5.1.7. Acuerdos generales en materia de responsabilidad de los servidores públicos judiciales

Lo mismo que comentamos con relación a la emisión de los acuerdos en materia de adquisiciones, arrendamientos y contratación obras y servicios relacionados con las mismas, los órganos del Poder Judicial no están facultados para que, en funciones no jurisdiccionales, reglamenten

¹⁵³⁶ Mario Melgar Adalid, El Consejo de la Judicatura Federal, op.cit., p. 174.

directamente el contenido de un precepto constitucional, desatendiendo el contenido de las leyes reglamentarias de esos preceptos.

Como señalamos la regulación contenida en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en materia de responsabilidades es muy restringida, los acuerdos emitidos por los Plenos de los órganos judiciales competentes para “reglamentar” la materia, se han convertido en verdaderas normas legales, toda vez que en muchos aspectos desatienden el contenido de las leyes reglamentarias de los preceptos constitucionales respectivos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación el 28 de marzo de 2005 emitió el acuerdo número 9/2005, mediante el cual se regulan los “Procedimientos de Responsabilidad Administrativa de los servidores públicos de ese alto tribunal y del seguimiento de la situación patrimonial de éstos y de los servidores públicos a los que se refiere el artículo 222 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. El Acuerdo respectivo consta de una parte considerativa; se divide en tres títulos, trece capítulos y 70 artículos, más los transitorios.

Para darnos una idea solo de la irregularidad que contienen estos acuerdos generales que regulan aspectos no jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, baste con señalar que establece un régimen de suplencia de normas que difiere del contenido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo que hace decir al profesor Márquez Gómez que el Acuerdo resulta ilegal dicho acuerdo 9/2005, porque es emitido como una norma reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; además, se vislumbra el verdadero propósito del acuerdo: ser norma adjetiva en la materia¹⁵³⁷. Entre otras irregularidades el Acuerdo contiene las siguientes:

- El artículo 5 del Acuerdo establece que los ministros no son recusables, contra la disposición contenida en los artículos 42 y 47 del Código Federal de Procedimientos Civiles que señalan a los ministros, magistrados, jueces y ministros ejecutores como recusables;
- Señala como causales de impedimento las establecidas en el artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, haciendo a un lado el contenido del artículo 39 del Código Federal de Procedimientos Civiles, por ser supletorio en términos de la ley de la materia, es decir, la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;
- En el capítulo III, artículos del 8 al 13, se otorga de manera indebida, sin facultades para ello, fe pública al titular de la Contraloría, cuando la fuente de ésta debe ser la ley;

¹⁵³⁷ Daniel Márquez Gómez, “El régimen disciplinario de los jueces y magistrados: el acuerdo 9/2005 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en *Judicatura e impartición de Justicia en México*, op.cit., p. 279.

- El artículo 10 se limita el acceso al expediente derivado del procedimiento de responsabilidades contraviniendo la legislación y normatividad de transparencia¹⁵³⁸.
- Finalmente, en concepto del propio maestro Márquez Gómez, el acuerdo 9/2005, crea un régimen de excepción en la materia de responsabilidades de los servidores públicos, puesto que sus disposiciones se aplican a un órgano del poder público, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por encima de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos¹⁵³⁹.

La función disciplinaria de los órganos judiciales competentes en la materia, puede afectar no solo a los servidores públicos del Poder Judicial, sino a personas ajenas, como en el caso en que el Pleno del Consejo considere imponer al quejoso, o a su abogado, o a ambos, una multa, con fundamento en la disposición contenida en el artículo 139 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que a la letra dice:

Artículo 139. Si el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal o su presidente estimaren que la queja fue interpuesta sin motivo, se impondrá al quejoso o a su representante, o abogado, o a ambos, una multa de diez a ciento veinte días de salario mínimo tomando como base el vigente en el Distrito Federal al momento de interponerse la queja.

Indica José Manuel Herrera Paredes que esa sanción a terceros ajenos a la estructura judicial, se aplica de manera discrecional, pues el órgano colegiado facultado goza de libertad para apreciar las circunstancias que reviste cada caso particular y de estimar que así procede, imponer la multa respectiva¹⁵⁴⁰. El propio maestro Herrera Paredes, señala otro supuesto, donde se sanciona a personas que no son servidores públicos del Poder Judicial, en los términos siguientes:

También existe la posibilidad de que la multa y en su caso, apercibimiento o amonestación, en atención a lo dispuesto por la fracción XXVIII, del artículo 81, del referido ordenamiento legal, se refiera a aquellas personas que falten al respeto a algún órgano colegiado o miembro del Poder Judicial de la Federación, en las promociones que hagan ante el Consejo de la Judicatura Federal, con la particularidad de que ambos supuestos sea posible que emanen del mismo procedimiento administrativo de responsabilidad que se ha comentado y que por consiguiente se observen las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales (aplicado supletoriamente) y no las del Código Federal de Procedimientos Civiles, como con fundamento en la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debería ser¹⁵⁴¹.

¹⁵³⁸ *Ibidem*, p. 279-280.

¹⁵³⁹ *Ibid.*, p. 283.

¹⁵⁴⁰ Cfr., José Manuel Herrera Paredes, "La legalidad en el procedimiento administrativo de responsabilidad seguido en el Consejo de la Judicatura Federal", en *Res Pública. Revista de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo*, número 4, enero-abril de 2006, Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo, Jorge Fernández Ruiz (fundador), México, 2006, p. 168.

¹⁵⁴¹ *Ídem*.

La función disciplinaria es una de las que más rápido consolidó el trabajo del Consejo de la Judicatura Federal, así se advierte de un informe de labores que en forma de avances presentó al público en general, cuando se cumplieron los tres años de funcionamiento, en cumplimiento del acuerdo Plenario de 13 de mayo de 1998. Es ese informe, respeto de los logros y avance en materia de disciplina del Poder Judicial¹⁵⁴², se indicó:

El Consejo tramita las quejas administrativas y denuncias presentadas por personas que estiman una conducta inadecuada de funcionarios judiciales federales. Las tramitaciones siguen un procedimiento disciplinario cuasijurisdiccional en el que se respetan las garantías de audiencia y legalidad.

Total de quejas tramitadas	1,994
Quejas infundadas	1.023
Quejas fundadas	140
Quejas improcedentes	613
Quejas sin materia	12
Total de quejas resueltas	1,788

En la exposición de un apartado sobre responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial, el maestro Mario Melgar¹⁵⁴³, introduce un tema interesantísimo, pero que desde nuestro punto de vista tiene una relación más estrecha con las funciones financieras ligadas al presupuesto del Poder Judicial. Sin embargo, veamos los argumentos del ex consejero de la Judicatura Federal, sobre la diferenciación de las actividades de la función pública para justificar un sueldo mayor en los jueces que en el resto de los servidores públicos.

Señala el maestro Mario Melgar que la independencia del Juez también está sujeta a la valoración de su conducta, y para garantizar la actuación libre, independiente y autónoma de jueces y magistrados se deben procurar salarios adecuados, no solo remuneradores, sino que permitan una vida digna y alejada de preocupaciones familiares de orden financiero. Es plenamente justificado que los servidores 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 Ejecutivo¹⁵⁴⁴.

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 de forma exclusiva. Los cargos científicos y las actividades literarias o docentes se permiten, en tanto no estén

¹⁵⁴² Consejo de la Judicatura Federal, *Logros y avances del Consejo de la Judicatura Federal*, edición Poder Judicial de la Federación. Consejo de la Judicatura Federal, México 1998, p. 9.

¹⁵⁴³ Mario Melgar Adalid, *El Consejo de la Judicatura Federal*, op.cit., pp. 173-196.

¹⁵⁴⁴ *Ibidem.*, p. 194.

remuneradas para evitar la dependencia de los servidores públicos judiciales de particulares, del propio Estado y de sus organismos o empresas, sean estas públicas o privadas¹⁵⁴⁵.

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 aún en las finanzas personales. Por ello existe un régimen de control financiero y de registro patrimonial de los funcionarios del Poder Judicial de la Federación que está a cargo del Consejo de la Judicatura Federal¹⁵⁴⁶.

Los comentarios del maestro Mario Melgar son inapropiados en la medida en que desatiende un aspecto elemental que debe ser norma para llegar a ser juzgador, la vocación. Cuando ésta se posee, se realiza la actividad con altos índices de eficacia y eficiencia y se deja en un segundo término los ingresos. Lo importante para alguien que tiene vocación es servir y desarrollarse profesionalmente a través de su cotidiano esfuerzo de juzgar.

Los que hemos tenido la oportunidad de laborar en los tres poderes de la federación podemos testimoniar que ninguna función desmerece frente a otra, la responsabilidad profesional no permite distinguir. En el ámbito del Poder Ejecutivo es de gran valía la aplicación oportuna de programas y recursos, para otorgar beneficios de manera equitativa en amplios sectores de la sociedad. La función legislativa se tiene como mira dotar de normas actuales y concordantes con la realidad, a una población para permitir su permanencia de vida comunitaria y evitar la ingobernabilidad, la anarquía y el resquebrajamiento del orden jurídico a la postre.

Pero además, en otro apartado del presente trabajo se aportaron elementos para justificar la posición de homologar las percepciones de todos los servidores públicos, incluyendo a los juzgadores, a fin de evitar la conformación de privilegios y la falta de conciencia solidaria en un país con graves problemas estructurales, pero sobre todo por la transformación de los hábitos de los juzgadores que los pudiera convertir en consumidores compulsivos o integrantes de una capa privilegiada, con capacidad de ahorro y, por ende, apropiada para participar en actividades lucrativas que lo distraigan de su encomienda social.

¹⁵⁴⁵ Ídem.

¹⁵⁴⁶ Ídem.

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO DEL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL Y SUS ORGANOS AUXILIARES

XI.1. Del funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal

El párrafo cuarto del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Consejo funcionará en pleno o en comisiones, y reserva para que el pleno resuelva sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como los demás asuntos que la ley determine¹⁵⁴⁷.

La reserva de facultades a favor del pleno, no implica que las comisiones u otro tipo de órganos ejecutivos o auxiliares del propio Consejo, no puedan intervenir, poniendo los asuntos en estado de resolución, para que el pleno, en uso de la facultad constitucional decida, sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de jueces y magistrados.

La sección 1ª, del capítulo I, del título sexto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se refiere a la integración y funcionamiento del Consejo de la Judicatura. El artículo 76 que forma parte de esa sección, fija la competencia del pleno de ese órgano de gobierno y administración del Poder Judicial, en los términos siguientes:

Artículo 76. Las resoluciones del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal se tomarán por el voto de la mayoría de los consejeros presentes, y por mayoría calificada de cinco votos tratándose de los casos previstos en las fracciones I, II, VII, VIII, XI, XII, XV, XVI, XVIII, XXV, XXVI y XXXVI del artículo 81 de esta ley. Los consejeros no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal o cuando no hayan asistido a la discusión del asunto de que se trate. En caso de empate, el presidente tendrá voto de calidad.

El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal calificará los impedimentos de sus miembros que hubieran sido planteados en asuntos de su competencia, y si el impedido fuera el presidente, será substituido por el Ministro de la Suprema Corte de Justicia más antiguo en el orden de su designación.

El consejero que disintiere de la mayoría podrá formular voto particular, el cual se insertará en el acta respectiva si fuere presentado dentro de los cinco días siguientes a la fecha del acuerdo¹⁵⁴⁸.

¹⁵⁴⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 100, párrafo cuarto.

¹⁵⁴⁸ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 76.

No regresaremos a revisar las disposiciones contenidas en las fracciones del artículo 81, mencionadas en el precepto transcrito, toda vez que las mismas han sido analizadas con todo detalle en páginas anteriores.

El artículo 77 que forma parte de la sección segunda del capítulo I del título sexto de la referida Ley Orgánica, 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 la de adscripción¹⁵⁴⁹.

Además de las comisiones que en términos de ley deben existir, el Consejo creó con carácter permanente y con el mismo rango que las comisiones “legales”, la Comisión de Vigilancia¹⁵⁵⁰.

El artículo 77 en sus párrafos segundo y tercero, establece la forma en que se integran las comisiones, así como las reglas a las que debe sujetarse la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos siguientes:

Cada comisión se formará 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 Comisión prevista en el párrafo séptimo del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se integrará y funcionará de conformidad con lo dispuesto en los artículos 205 al 211 de esta ley¹⁵⁵¹.

Así, las comisiones se integran de 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 judiciales y los otros dos de entre los designados por el Ejecutivo y por el Senado¹⁵⁵². A nosotros nos parece inapropiada esta fórmula, toda vez que genera un desequilibrio en la participación de los consejeros, toda vez que el consejero designado por el titular del Ejecutivo, tendría que intervenir en todas las comisiones, en tanto que los designados por el Senado en tres, mientras que los consejeros de la rama judicial, sólo en dos.

Pero el Consejo, en la memoria de su décimo aniversario, manifestó que las comisiones están integradas por tres miembros y su presidente es electo por el periodo de un año. De esta forma, cada consejero preside una comisión y pertenece a alguna de las otras¹⁵⁵³. Esto indica la variación de la fórmula a la que se refiere el exconsejero de la Judicatura Federal Mario Melgar Adalid.

¹⁵⁴⁹ Cfr. *Ibidem.*, artículo 77.

¹⁵⁵⁰ Cfr. Mario Melgar Adalid, *El consejo de la judicatura federal*, op.cit., pp. 112-113.

¹⁵⁵¹ *Ibid.*, artículo 77, párrafos segundo y tercero.

¹⁵⁵² Cfr. Mario Melgar Adalid, *El consejo de la judicatura federal*, op.cit., 113.

¹⁵⁵³ Poder Judicial de la Federación. Consejo de la Judicatura Federal, *El consejo de la judicatura federal. A diez años de su creación. 1995-2005, memoria de un aniversario*, ed. Consejo de la Judicatura Federal, México, 2005, p. 35.

Para el año 2005, en la memoria de aniversario de referencia, se sostiene que para esa fecha funcionaban seis comisiones y que eran las siguientes:

- Administración;
- Adscripción;
- Carrera Judicial;
- Creación de Nuevos Órganos;
- Disciplina y Vigilancia, e
- Información y Evaluación
- Para la fecha de la publicación ya se había instalado la *Comisión para la transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, por lo que nosotros la agregamos a la lista, para hacer un total de 7 comisiones en el año de referencia.

Los artículos 78, 79 y 80, establecen disposiciones para señalar la forma en que las comisiones deben tomar sus determinaciones, así como la forma y términos de designación del presidente de comisión y finalmente, aquella que incorpora la norma consistente en que todo asunto que no esté encomendado a las comisiones respectivas, deberá decidirlo o resolverlo el pleno del Consejo.

Las disposiciones constitucionales y legales sobre el funcionamiento de las comisiones del Consejo son escasas y muy limitadas en cuanto a su desarrollo. Por ese motivo, con fecha 19 de octubre de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo número 12/1995, que reglamenta el funcionamiento de las comisiones del Consejo de la Judicatura Federal¹⁵⁵⁴. El contenido de este acuerdo y la práctica administrativa cotidiana son tomados en cuenta para precisar las facultades de cada una de las comisiones del Consejo de manera sucinta.

- **XI.1.1. Comisión de Administración.** Las principales funciones consisten en la administración de los recursos, tanto humanos como materiales y financieros del Poder Judicial de la Federación, con excepción de los de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con apego al presupuesto de egresos autorizado para cada ejercicio por la Cámara de Diputados y conforme a los principios de honestidad, economía, eficiencia, eficacia celeridad y buena fe.
Se encarga de planear, coordinar, dirigir y supervisar las labores para la ejecución de obras de adaptación; la adquisición de insumos y atender oportunamente los requerimientos de las unidades judiciales, sobre bienes, insumos, compensaciones, etc.

¹⁵⁵⁴ Acuerdo General número 12/1995, expedido por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, mediante el cual se reglamenta el funcionamiento de las comisiones del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de octubre de 1995.

Emitir bases y establecer programas de adquisiciones, arrendamientos, obras y enajenación de todo tipo de bienes y servicios.

Desconcentrar la actividad administrativa, para dar mayor celeridad a los requerimientos de las unidades jurisdiccionales en cualquier parte de la República, y

Aprovechar con eficiencia los recursos humanos, materiales y financieros con que cuenta el Consejo, con el fin de lograr una más pronta impartición de justicia¹⁵⁵⁵.

- **XI.1.2. Comisión de Adscripción.** Asigna a los jueces y magistrados en los juzgados y tribunales donde deben ejercer sus funciones; así como readscribirlos a un órgano de materia similar o distinta a la que tienen encomendada siempre que las necesidades del servicio lo requieran.

Mantener la vigencia de las disposiciones contenidas en el acuerdo general número 25/1998, que establece los criterios para la adscripción y readscripción de magistrados de circuito y jueces de distrito, y que abrogó los acuerdos anteriores de la materia.

Profundizar la especialización de los órganos judiciales, por materia.

Otorgar la titularidad de los jueces y magistrados en los órganos, la de establecer las comisiones temporales cuando por necesidades del servicio se requiere comisionar por un periodo determinado a un funcionario a otro órgano o sustituir a uno que tiene una comisión de carácter administrativo, así como la de establecer la reincorporación de los servidores públicos que por alguna razón, han estado fuera de su plaza¹⁵⁵⁶.

- **XI.1.3. Comisión de Carrera Judicial.** Vigila que los ingresos y las promociones de los servidores públicos judiciales se efectúen mediante el sistema de carrera judicial.

Participa en el ámbito de su competencia, en los concursos de oposición organizados por el Consejo; presenta la terna al Pleno para que se otorgue la medalla al mérito “Ignacio L Vallarta”.

Celebra convenios con instituciones educativas para promover el ingreso a la carrera judicial; coordina y supervisa el funcionamiento del Instituto de la Judicatura Federal y muy especialmente a la Escuela Judicial.

Somete al Pleno los proyectos de ratificación de los jueces y magistrados; autoriza las solicitudes para otorgar nombramientos de secretarios y actuarios.

Conoce y autoriza las solicitudes de vacaciones de magistrados y jueces; somete a la consideración del Pleno la solicitud de licencias por periodos mayores a 30 días de jueces y magistrados¹⁵⁵⁷.

- **XI.1.4. Comisión de Creación de Nuevos Órganos.** Entre las facultades más relevantes de esta Comisión se encuentra la de proponer al pleno la creación, reubicación geográfica,

¹⁵⁵⁵ Poder Judicial de la Federación. Consejo de la Judicatura Federal, *El consejo de la judicatura federal. A diez años de su creación. 1995-2005, memoria de un aniversario*, op.cit., pp. 35-38.

¹⁵⁵⁶ *Ibidem.*, pp. 38-40.

¹⁵⁵⁷ *Ibid.*, pp. 41-42.

cambios de jurisdicción territorial y especialización por materia de los órganos judiciales, buscando optimizar los recursos humanos y materiales disponibles para atender de modo eficaz la creciente demanda social de acceso a la justicia federal.

Entre las principales acciones que, esta comisión, implementa se encuentran las siguientes:

1. Creación, traslado y conclusión de órganos jurisdiccionales;
 2. Creación de juzgados de Distrito itinerantes y determinación de los juzgados federales que requieran su apoyo;
 3. Competencia compartida con tribunales del propio circuito en diversa materia;
 4. Especialización total o parcial del circuito judicial;
 5. Exclusión en el turno de asuntos;
 6. Resolución de conflictos de turno, y
 7. Desahogo de consultas diversas¹⁵⁵⁸.
- **XI.1.5. Comisión de Disciplina.** Tiene como función esencial conocer de las conductas de los servidores públicos y funcionarios de los órganos jurisdiccionales y oficinas de correspondencia común del Poder Judicial de la Federación, a fin de lograr un ejercicio responsable, profesional e independiente de la función jurisdiccional y evitar actos que la demeriten. Lo anterior, a través de los diversos procedimientos de los órganos jurisdiccionales, mediante los dictámenes que emita la propia comisión respecto de las visitas de inspección ordinarias practicadas por la Visitaduría Judicial y de los informes rendidos por los titulares de los órganos jurisdiccionales¹⁵⁵⁹.
 - **XI.1.6. Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación.** Como función esencial tiene la de establecer medios eficaces de vigilancia, información y evaluación para consolidar sus programas institucionales, con el fin de alcanzar el óptimo funcionamiento de las áreas administrativas, de implementar las medidas de apoyo que garanticen la autonomía de las unidades jurisdiccionales, de preservar la independencia e imparcialidad de sus miembros y cuidar que su actuación se apegue a los principios de excelencia, profesionalismo y objetividad, además de dar seguimiento estricto y riguroso del cumplimiento de los propios programas.
Elabora proyecto de acuerdos mediante los cuales el pleno determina la normatividad sobre la estructura orgánica y manuales de organización del Consejo.
Propone se acuerde, por parte del Pleno, el presupuesto por programa y la regulación de las remuneraciones personales, a través del sistema de nóminas.
Propone la actualización del marco normativo de bienes asegurados y decomisados, con un inventario.

¹⁵⁵⁸ *Ibíd.*, pp. 42-46.

¹⁵⁵⁹ *Ibíd.*, p. 46.

Interviene en las licitaciones y concursos, así como en la integración de un módulo de información básica que comprendió los datos relativos a las actividades del pleno y de las comisiones.

Proponer al Pleno la emisión de lineamientos sobre las condiciones bajo las cuales es posible intervenir para otorgar protección personal a los magistrados de Circuito y jueces de Distrito que sean objeto de actos de intimidación con motivo del ejercicio de sus funciones.

Dar seguimiento a las acciones relativas a recabar, analizar, estructurar, presentar y mantener permanentemente actualizados los directorios biográficos de los servidores públicos el Poder Judicial de la Federación.

Coordina la recopilación de la normatividad que ha emitido el Consejo a partir de su creación y la presenta con una actualización trimestral en un disco compacto.

Cuida la divulgación en *Internet* de los criterios novedosos o relevantes que generan los tribunales unitarios y los juzgados de Distrito.

Reforzar la imagen y difundir la actividad de los tribunales sujetos a la administración, vigilancia y disciplina del Consejo de la Judicatura¹⁵⁶⁰.

- ***XI.1.7. Comisión para la Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.*** Esta comisión se creó en el año de 2003, su origen deriva de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, misma que entró en vigor el día 12 de junio de 2003. En cumplimiento a las disposiciones de esa ley, el Consejo de la Judicatura Federal expidió el Acuerdo General 30/2003, en cuyo Título Segundo, Capítulo Primero, se reguló la organización y atribuciones de la Comisión para la Transparencia.

Esta comisión está integrada por los consejeros miembros de la Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación del propio Consejo y es el encargado de supervisar el cumplimiento de las disposiciones legales y del Reglamento para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental por parte de los servidores públicos del Consejo y de los órganos jurisdiccionales.

Asimismo, debe presentar al Pleno el proyecto de Acuerdo para fijar los lineamientos relativos a los criterios de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial. Con base en esta facultad, con fecha 2 de abril de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental¹⁵⁶¹.

XI.2. El Secretariado Ejecutivo del Consejo de la Judicatura Federal

¹⁵⁶⁰ Cfr., *Ibíd.*, pp. 48-52

¹⁵⁶¹ Cfr. *Ibíd.*, pp. 52-54.

El título sexto, capítulo primero, sección 5ª de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación regula de manera muy general la figura del *secretariado ejecutivo*. El artículo 86 de ese ordenamiento dispone que el Consejo de la Judicatura Federal cuente con un secretariado ejecutivo, el cual estará integrado cuando menos por los siguientes secretarios:

- El secretario ejecutivo del Pleno y Carrera Judicial (fracción I);
- El secretario ejecutivo de Administración (fracción II), y
- El secretario ejecutivo de Disciplina (fracción III).

Asimismo, establece el numeral de referencia que el secretariado ejecutivo contará con el personal que fije el presupuesto, y que los secretarios ejecutivos del Pleno y Carrera Judicial y el de Disciplina deberán tener título profesional de licenciado en derecho, expedido legalmente, con experiencia mínima de cinco años, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año, y el secretario ejecutivo de Administración título profesional afín a sus funciones y experiencia mínima de cinco años.

El otro precepto que integra la sección 5ª del capítulo primero del título sexto se la Ley Orgánica en comento, es el artículo 87, el cual dispone que los secretarios ejecutivos contarán con las atribuciones que determine el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal mediante acuerdos generales. En un segundo párrafo exige a los secretarios técnicos título profesional expedido en alguna materia afín a las competencias del Consejo de la Judicatura Federal, experiencia mínima de tres años, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año.

Cabe señalar que las secretarías ejecutivas soportan las actividades necesarias para poner en estado de deliberación y resolución todos los asuntos competencia del Pleno y de las respectivas comisiones, a las que están adscritas. El Consejo cuenta actualmente con las secretarías ejecutivas siguientes:

- Secretaría Ejecutiva del Pleno;
- Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial;
- Secretaría Ejecutiva de Adscripción y Creación de Nuevos Órganos;
- Secretaría Ejecutiva de Disciplina;
- Secretaría Ejecutiva de Vigilancia;
- Secretaría Ejecutiva de Información y Evaluación;
- Secretaría Ejecutiva de Administración;
- Secretaría Ejecutiva de Finanzas, y
- Secretaría Ejecutiva de Obra, Recursos Materiales y Servicios Generales, sin perjuicio de que sigan creándose otras. Al frente de cada una de esas secretarías se encuentra un Secretario Ejecutivo.

Entre las funciones más relevantes de las secretarías ejecutivas se encuentran las siguientes:

- Tramitar los asuntos de su competencia que les asigne el Consejo;
- Elaborar los proyectos de acuerdos correspondientes;
- Proponer los anteproyectos de presupuesto por programa de su área en los términos del Acuerdo General 28/1997 para cada ejercicio de gasto, así como formular y presentar al Pleno el programa anual de actividades (PAA);
- Cumplir con las funciones que la Comisión respectiva les confiera y mantenerla informada sobre el desarrollo de las mismas;
- Planear, programar, organizar, dirigir y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas adscritas a la Secretaría Ejecutiva que corresponda, y
- En el caso de la Secretaría Ejecutiva del Pleno, llevar un recuento y un registro exacto de lo acordado y sancionado por el Pleno del Consejo¹⁵⁶².

XI.3. Órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal

El capítulo II del título sexto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación regula los *órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal*. El artículo 88 de ese ordenamiento señala que para su adecuado funcionamiento, el Consejo de la Judicatura Federal contará con los siguientes órganos:

- El Instituto de la Judicatura;
- La Visitaduría Judicial;
- La Contraloría del Poder Judicial de la Federación;
- El Instituto Federal de Defensoría Pública, y
- El Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles en los términos que establece la Ley de Concursos Mercantiles¹⁵⁶³.

El segundo párrafo del propio artículo 88 de la referida Ley, establece que con excepción del Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública y de los miembros de la Junta Directiva del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, cuyos requisitos para ser designados se mencionan en las leyes de la materia correspondientes, los demás titulares de los órganos del Consejo de la Judicatura Federal deberán tener título profesional legalmente expedido, afín a las funciones que deban desempeñar, experiencia mínima de cinco años, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año. Los órganos contarán con el personal que fije el presupuesto¹⁵⁶⁴.

¹⁵⁶² Cfr. *Ibíd.*..., pp. 54-55.

¹⁵⁶³ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 88.

¹⁵⁶⁴ *Ídem*.

Sobre la naturaleza y la necesidad de la creación de los referidos órganos auxiliares, de manera muy sintética y ejemplar, señala el exconsejero de la Judicatura Federal Mario Melgar Adalid, lo siguiente:

La LOPJF determinó que el CJF debe contar con órganos auxiliares administrativos 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 hubiere previsto, en cuanto ciertas funciones requieren de la oportunidad y agilidad no siempre propias de los órganos colegiados y se requiere un tratamiento eficaz, directo y especializado de los asuntos¹⁵⁶⁵.

Consideramos que la creación de organismos auxiliares no se da por razones de índole administrativa, es decir, por la simple necesidad de desconcentrar algunas facultades del Consejo, sino en el caso de los órganos de la Defensoría de Oficio del Fuero Federal, del Instituto de la Judicatura Federal y del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, se justifica su existencia, por la delicada función de Estado que ejecutan y la especialidad técnica requerida para cumplir con su cometido. Sin embargo, donde si existe una razón administrativa para crear los órganos auxiliares, es en la Visitaduría Judicial y la Contraloría del Poder Judicial, pues ejecutan funciones típicas del Consejo de la Judicatura.

Pero independientemente de la razón que le da origen a cada órgano auxiliar, debemos tener presente la vinculación de jerarquía que guardan con respecto al Consejo de la Judicatura Federal, toda vez que éste delimita el ámbito de competencia, o reglamenta las atribuciones legales que sustenta la existencia de dichos órganos. Asimismo, es el Consejo el que regula el régimen interno, aprueba los planes, programas, objetivos, y asigna los recursos financieros a los referidos órganos auxiliares.

A continuación señalaremos las características y funciones más importantes de cada órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura, para percatarnos de la dimensión de las actividades del Consejo de la Judicatura Federal y la imposibilidad de que la Suprema Corte hubiese cumplido esa gama de funciones con eficiencia y eficacia, considerando las altas responsabilidades de los ministros en materia jurisdiccional, por ese simple recuento de las funciones que asumió el Consejo en nuestro sistema, se justifica, sin necesidad de otros argumentos, la creación y permanencia de ese órgano de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación.

XI.3.1. El Instituto Federal de la Defensoría Pública

La encomienda que tiene el Instituto Federal de la Defensoría Pública es que las personas, especialmente las de escasos recursos, tengan una defensa oportuna, profesional y gratuita. También ofrece asesoría jurídica en las materias civil, administrativa y fiscal. Para el Consejo de la

¹⁵⁶⁵ Mario Melgar Adalid, *El Consejo de la Judicatura Federal*, op.cit., p. 197.

Judicatura Federal la asesoría jurídica es una respuesta a la crítica permanente de que la justicia es solamente para quienes puedan pagarla, cuando representa un derecho constitucional. No podrá haber nunca una justicia completa si no hay una defensa eficaz y sin una orientación adecuada¹⁵⁶⁶.

La organización, funcionamiento y cumulo de facultades del órgano auxiliar *Unidad de Defensoría del Fuero Federal*, se reguló en la sección 2ª del capítulo II del título sexto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, específicamente en los artículos 89, 90 y 91, que fueron derogados por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 28 de mayo de 1998, mediante el cual se expidió la Ley Federal de la Defensoría Pública que en los subsecuente reguló la materia.

El artículo 2 de la Ley Federal de la Defensoría Pública señala que el servicio de defensoría pública será gratuito. Asimismo precisa que se prestará bajo los principios de probidad, honradez y profesionalismo y de manera obligatoria, en los términos de esta Ley¹⁵⁶⁷. El artículo 3 de ese ordenamiento, por su parte, señala que para la prestación de los servicios de defensoría pública, se crea el Instituto Federal de Defensoría Pública, como órgano del Poder Judicial de la Federación, y agrega que en el desempeño de sus funciones gozará de independencia técnica y operativa¹⁵⁶⁸.

El título segundo de la Ley Federal de la Defensoría Pública regula la organización del Instituto de Defensoría Pública, de esta manera, el artículo 23 que forma parte del capítulos I del referido título, dispone que El Instituto Federal de Defensoría Pública contará con:

- Una Junta Directiva;
- Un Director General, y
- Las unidades administrativas y personal técnico que para el adecuado desempeño de sus funciones se determinen en el presupuesto.

El capítulo II del título segundo de la Ley de referencia, regula la organización y funcionamiento de la Junta Directiva, y de manera específica establece en el artículo 27 que La Junta Directiva estará integrada por:

- El Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública, quien la presidirá, y
- Seis profesionales del Derecho de reconocido prestigio, nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal, a propuesta de su Presidente.

¹⁵⁶⁶ Cfr., Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación, op.cit., pp. 77-78.

¹⁵⁶⁷ Ley Federal de la Defensoría Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de abril de 1998, artículo 2.

¹⁵⁶⁸ *Ibidem.*, artículo 3.

Los miembros de la Junta Directiva realizarán sus funciones de manera personal e indelegable. Durarán en su cargo tres años y podrán ser reelectos por una sola ocasión.

La Junta Directiva sesionará con un mínimo de cuatro miembros y tomará sus decisiones por mayoría de votos de los miembros presentes. En caso de empate el Director General tendrá voto de calidad. Las sesiones ordinarias se verificarán cuando menos cada seis meses, sin perjuicio de que puedan convocarse por el Director General o mediante solicitud que a éste formulen por lo menos tres miembros de la Junta Directiva, cuando se estime que hay razones de importancia para ello¹⁵⁶⁹.

El artículo 29 de la Ley establece como facultades de la Junta Directiva las siguientes:

- Fijar la política y las acciones relacionadas con la defensoría pública, considerando las opiniones que al respecto se le formulen (fracción I)
- Promover que las instituciones, organismos y asociaciones públicas y privadas contribuyan a la elevación del nivel profesional de los defensores públicos y asesores jurídicos, e igualmente se proporcione a la Junta asesoramiento técnico en las áreas o asuntos específicos en que ésta lo requiera (fracción II);
- Propiciar que las diversas instancias públicas y privadas apoyen las modalidades del sistema de libertad provisional de los defendidos que carezcan de recursos económicos suficientes para el pago de la caución que se les fije (fracción III);
- Promover la realización de estudios tendientes a perfeccionar el servicio de defensoría pública (fracción IV);
- Impulsar la celebración de convenios con los distintos sectores sociales y organismos públicos y privados (fracción V);
- Aprobar los lineamientos para la selección, ingreso y promoción de los defensores públicos y asesores jurídicos (fracción VI);
- Aprobar las bases generales de organización y funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública (fracción VII);
- Aprobar la propuesta de anteproyecto de presupuesto que se someta a la consideración del Consejo de la Judicatura Federal (fracción VIII);

¹⁵⁶⁹ Ibíd., artículo 28

- Aprobar los lineamientos generales para la contratación de abogados particulares en los casos a que se refiere esta Ley, atendiendo los criterios presupuestales y de administración que determine el Consejo de la Judicatura Federal (fracción IX);
- Aprobar el Plan Anual de Capacitación y Estímulos del Instituto Federal de Defensoría Pública (fracción X);
- Examinar y aprobar los informes periódicos que someta a su consideración el Director General (fracción XI), y
- Las demás que le otorgue esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables (fracción XII).

Un aspecto novedoso que despertó nuestro interés, es el relativo a la posibilidad de que el Instituto Federal de la Defensoría Pública tiene es el de contratar servicios profesionales de particulares para consultar asuntos que atiende, cubriendo los honorarios respectivos, pero a la vez logrando que los profesionistas puedan donar sus honorarios, a cambio de un recibo deducible de impuestos.

Este es un extraordinario esfuerzo por rescatar a medias “el servicio social”, pues sin recibir pago monetario, los profesionistas independientes pueden aportar sus puntos de vista y experiencia a favor de la causa de los asuntos atendidos por el Instituto; pero, decimos que es un servicio social incompleto, porque al recibir el recibo deducible de impuestos, en realidad corresponde a una contraprestación, sobre todo para aquellos que tienen obligaciones pendientes con el fisco, en el ejercicio correspondiente y pueden recibir un beneficio inmediato, o mediato, cuando lo acumulan para ejercicios posteriores.

Ese sistema de contratar servicios profesionales privados proviene del contenido del artículo 20 de la Ley Federal de la Defensoría Pública que establecen:

Artículo 20. Cuando las necesidades del servicio lo requieran y para la eficaz atención de los asuntos de su competencia, el Instituto Federal de Defensoría Pública podrá contratar los servicios de personas e instituciones de reconocida probidad, capacidad y experiencia, de acuerdo con los criterios siguientes:

- I. La contratación será para desempeñar funciones de consultoría externa en la etapa del proceso ante los tribunales y para proveer de servicios periciales para una mayor eficacia en la defensa;
- II. La contratación se efectuará para apoyar las funciones de los defensores públicos y asesores jurídicos en los asuntos que determine el Instituto Federal de Defensoría Pública, y
- III. Los abogados correspondientes, en solidaridad con las finalidades sociales del Instituto Federal de Defensoría Pública, podrán hacer donación a éste, de los honorarios que les corresponda percibir por su actuación profesional. Dichas donaciones serán deducibles de impuestos en los términos que establezcan las disposiciones fiscales.

XI.3.1.1. Del Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública

El artículo 30 de la Ley de la materia señala que el Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública será nombrado por el Consejo de la Judicatura Federal, a propuesta de su Presidente y durará tres años en su cargo, pudiendo ser reelecto. Los requisitos para ser designado Director se establecen en el artículo 31 de la Ley:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, no haber adquirido otra nacionalidad y estar en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos (fracción I);
- Tener cuando menos treinta años de edad, el día de su designación (fracción II);
- Acreditar experiencia de tres años en el ejercicio de la abogacía, relacionada especialmente, con las materias afines a sus funciones; y poseer, al día de la designación, título y cédula profesional de licenciado en derecho, expedido por la autoridad o institución legalmente facultada para ello con antigüedad mínima de cinco años computada al día de su designación (fracción III), y
- Gozar de buena reputación, prestigio profesional y no haber sido condenado por delito doloso con sanción privativa de libertad mayor de un año. Empero, si se tratase de ilícitos como el robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lesione seriamente la buena fama de la persona en el concepto público, inhabilitará a ésta para ocupar el cargo cualquiera que haya sido la penalidad impuesta (fracción IV).

El Consejo de la Judicatura Federal procurará preferir, en igualdad de circunstancias, a quien haya desempeñado el cargo de defensor público o similar.

Las atribuciones del Director del Instituto Federal de la Defensoría Pública, en términos del artículo 32 de la Ley de referencia, son las siguientes:

- Organizar, dirigir, evaluar y controlar los servicios de defensoría pública que preste el Instituto Federal de Defensoría Pública, así como sus unidades administrativas (fracción I);
- Dar seguimiento a los asuntos penales que se estén asistiendo a efecto de conocer, entre otras cosas, si los procesados con derecho a libertad caucional están gozando de ese beneficio, si cumplen con la obligación de presentarse en los plazos fijados, así como si los procesos se encuentran suspendidos o ha transcurrido el término de prescripción de la acción penal (fracción II);
- Conocer de las quejas que se presenten contra los defensores públicos y asesores jurídicos y, en su caso, investigar la probable responsabilidad de los empleados del Instituto Federal de Defensoría Pública (fracción III);

- Vigilar que se cumplan todas y cada una de las obligaciones impuestas a los defensores públicos y asesores jurídicos; determinando, si han incurrido en alguna causal de responsabilidad por parte de éstos o de los empleados del Instituto Federal de Defensoría Pública (fracción IV);
- Proponer a la Junta Directiva las políticas que estime convenientes para la mayor eficacia de la defensa de los inculpados (fracción V);
- Proponer a la Junta Directiva las bases generales de organización y funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública (fracción VI);
- Proponer al Consejo de la Judicatura Federal, las sanciones y correcciones disciplinarias que se deban imponer a los defensores públicos y asesores jurídicos (fracción VII);
- Promover y fortalecer las relaciones del Instituto Federal de Defensoría Pública con las instituciones públicas, sociales y privadas que por la naturaleza de sus funciones puedan colaborar al cumplimiento de sus atribuciones (fracción VIII);
- Proponer a la Junta Directiva el proyecto de Plan Anual de Capacitación y Estímulos del Instituto Federal de Defensoría Pública; así como un programa de difusión de los servicios del Instituto (fracción IX);
- Elaborar un informe anual de labores sobre las actividades integrales desarrolladas por todos y cada uno de los defensores públicos y asesores jurídicos que pertenezcan al Instituto Federal de Defensoría Pública, el cual deberá ser publicado (fracción X);
- Elaborar la propuesta de anteproyecto de presupuesto que se someta a la consideración de la Junta Directiva (fracción XI), y
- Las demás que sean necesarias para cumplir con el objeto de esta Ley (fracción XII).

XI.3.1.2. De los defensores públicos Asesores Jurídicos

El artículo 4 de la Ley Federal de la Defensoría Pública, señala que los servicios de defensoría se prestarán, a través de:

- *Defensores públicos*, en los asuntos del orden penal federal, desde la averiguación previa hasta la ejecución de las penas (fracción I), y

- *Asesores jurídicos*, en asuntos de orden no penal, salvo los expresamente otorgados por la Ley a otras instituciones (fracción II).

Los artículos 11 y 12 de la Ley establecen los servicios de defensoría pública que se realiza ante el Ministerio Público de la Federación y ante los juzgados y tribunales federales, respectivamente.

El artículo 11 dispone que el servicio de defensoría pública ante el Ministerio Público de la Federación consistirá en:

- Atender inmediatamente las solicitudes formuladas por el indiciado o el Agente del Ministerio Público necesarias para la defensa (fracción I);
- Solicitar al Agente del Ministerio Público de la Federación correspondiente la libertad caucional, si procediera o el no ejercicio de la acción penal en favor de su defendido, cuando no existan elementos suficientes para su consignación (fracción II);
- Entrevistar al defendido para conocer de viva voz la versión personal de los hechos que motivan la averiguación previa en su contra, así como los argumentos y pruebas que le sirvan para tratar de justificar o explicar su participación en los mismos hechos, con el propósito de que pueda hacerlos valer ante la autoridad del conocimiento (fracción III);
- Asistir jurídicamente al defendido en el momento en que rinda su declaración ministerial, así como en cualquier otra diligencia que establezca la Ley (fracción IV);
- Informar al defendido o a sus familiares del trámite legal que deberá desarrollarse en todo el proceso para establecer con ellos una comunicación estrecha sobre el particular (fracción V);
- Analizar las constancias que obren en el expediente a fin de contar con mayores elementos para la defensa (fracción VI);
- Procurar la continuidad y uniformidad de criterios en la defensa (fracción VII), y
- Las demás promociones necesarias para realizar una defensa conforme a Derecho y que propicie una impartición de justicia expedita y pronta (fracción VIII).

En tanto que el artículo 12, señala que el servicio de defensoría pública, ante los Juzgados y Tribunales Federales comprende:

- Atender inmediatamente las solicitudes que le sean formuladas por el inculpado, o por el juez de la causa (fracción I);
- Solicitar al juez de la causa la libertad caucional, si procediera (fracción II);
- Hacer valer los medios que desvirtúen los elementos del tipo penal o la probable responsabilidad del defendido, en cualquier etapa del proceso, ofreciendo las pruebas y promoviendo los incidentes, recursos, alegatos y demás diligencias que fueren necesarias para una eficaz defensa (fracción III);
- Asistir jurídicamente al defendido y estar presente en el momento en que rinda su declaración preparatoria y hacerle saber sus derechos (fracción IV);
- Formular las conclusiones a que se refiere el Código Federal de Procedimientos Penales, en el momento procesal oportuno (fracción V);
- Informar al defendido o a sus familiares del trámite legal que deberá desarrollarse en la fase de apelación para establecer con ellos una comunicación estrecha sobre el particular (fracción VI);

- Analizar las constancias que obren en autos a fin de contar con mayores elementos para la formulación de los agravios respectivos en el momento procesal oportuno, durante la tramitación de la segunda instancia (fracción VII);
- Practicar las visitas que sean necesarias a los centros de reclusión con el objeto de comunicar a su defendido el estado procesal en que se encuentra su asunto, informar los requisitos para su libertad provisional bajo caución, así como aquellos para obtener los beneficios preliberacionales que en su caso correspondan (fracción VIII);
- Vigilar el adecuado cumplimiento de las sentencias, procurando para sus representados los beneficios que, en su caso, establezcan las disposiciones legales aplicables (fracción IX), y
- Las demás promociones que sean necesarias para una adecuada defensa conforme a Derecho (fracción X).

El artículo 15 delimita el grupo de personas a las que se prestara preferentemente el servicio de asesoría jurídica por parte del Instituto Federal de Defensoría Pública, y que comprende:

- Las personas que estén desempleadas y no perciban ingresos (fracción I);
- Los trabajadores jubilados o pensionados, así como sus cónyuges (fracción II);
- Los trabajadores eventuales o subempleados (fracción III);
- Los que reciban, bajo cualquier concepto, ingresos mensuales inferiores a los previstos en las bases generales de organización y funcionamiento (fracción IV);
- Los indígenas (fracción V), y
- Las personas que por cualquier razón social o económica tengan la necesidad de estos servicios (fracción VI).

Del contenido de este artículo se deduce que en principio cualquier persona, independientemente de su condición, puede tener acceso a los servicios de asesoría que brinda el Instituto Federal de Defensoría Pública, toda vez que el precepto solo establece la preferencia para que se otorgue el servicio a determinado grupos de las sociedad, pero no prohíbe que se preste a los demás. E incluso, aunque uno de los motivos por los que se retira el servicio es el cambio de las causas socioeconómicas que le dieron origen¹⁵⁷⁰, el artículo 16 *in fine* dispone que en los casos de urgencia previstos en las bases generales de organización y funcionamiento, se deberá prestar de inmediato y por única vez, la asesoría jurídica, sin esperar los resultados del estudio socioeconómico. En consecuencia, cualquier persona con necesidad de un servicio jurídico urgente, con independencia de su situación socioeconómica puede acudir al Instituto para que le atienda y éste seguramente le prestará el servicio, aunque posteriormente lo retire.

XI.3.2. Instituto de la Judicatura Federal

Las escuelas judiciales, antecedentes de lo que actualmente es el Instituto de la Judicatura Federal, son de reciente creación, el maestro Cipriano Gómez Lara hace referencia a la contemporaneidad de la creación de las referidas escuelas en los términos siguientes:

¹⁵⁷⁰ Ley Federal de la Defensoría Pública, artículo 17 fracción IV.

El nacimiento de las escuelas judiciales data de cinco a seis décadas atrás y se cuentan experiencia de los siguientes países y en las fechas señaladas: Japón en 1939; España en 1944; Alemania del Este en 1947; Francia en 1958; Estados Unidos de América en 1965; Chile en 1970; Argentina y México a nivel federal, en 1978; Costa Rica en 1981; y los el Estado de Jalisco y el Distrito Federal, en México, en los años de 1983 y 1985, respectivamente¹⁵⁷¹.

Sobre el motivo que justifica la creación de las Escuela Judiciales se indica que radica en la necesidad de especialización profesional y de la implementación de un mecanismo legítimo de reclutamiento de juzgadores, así como la necesidad de perfeccionar los cuadros de jueces y funcionarios¹⁵⁷².

La escuela judicial contribuye a la consolidación de un régimen menos discrecional y más justo y cívico en los procesos de designaciones de dichos servidores¹⁵⁷³ y en el caso del Instituto de la Judicatura Federal esa contribución se hace realidad al tener asignada, en términos del artículo 97 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la delicada función de “llevar a cabo cursos de preparación para los exámenes correspondientes a las distintas categorías que componen la carrera judicial”¹⁵⁷⁴.

Al tratar el tema de la *carrera judicial* señalamos la importante función que tiene en México el Instituto de la Judicatura federal, en la preparación y aplicación de exámenes a las personas que se reclutaran a determinadas categorías de la carrera judicial, toda vez que para acceder a las mismas, se exige como requisito la aprobación del examen. Pero además, incluso participa en la preparación de los exámenes con base en los cuales el Consejo de la Judicatura deberá agotar alguna de las etapas de los concursos de oposición para cubrir las plazas de juez y magistrados.

La sección 3ª del capítulo II del título sexto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece las bases generales de organización y funcionamiento del Instituto de la Judicatura Federal. El artículo 92 contenido en esa sección, dispone que el Instituto de la Judicatura sea el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de quienes aspiren a pertenecer a éste. El funcionamiento y atribuciones del Instituto de la Judicatura se regirán por las normas que determine el Consejo de la Judicatura Federal en el reglamento respectivo. Asimismo, establece en un segundo párrafo el referido numeral que el Instituto de la Judicatura podrá establecer extensiones regionales, apoyar los programas y cursos de los poderes

¹⁵⁷¹ Cipriano Gómez Lara, “Carrera judicial, Consejos de la Judicatura y Escuelas Judiciales” en *Judicatura e impartición de Justicia en México*, David Cienfuegos Salgado y Julio Cesar Vázquez-Mellado García (coordinadores), op.cit., p. 200.

¹⁵⁷² Ídem.

¹⁵⁷³ Cfr., *Ibíd.*, p. 201.

¹⁵⁷⁴ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 97.

judiciales locales en los términos que le sea solicitado y coordinarse con las universidades del país para que éstas lo auxilien en la realización de las tareas señaladas en el párrafo anterior¹⁵⁷⁵.

Destaca dentro de las labores del Instituto la relativa a la investigación jurídica, circunstancia que permitirá consolidarse como una institución con perfiles académicos de calidad; además, como consecuencia de las actividades del grupo de investigadores adscritos al referido Instituto se realizan diversas publicaciones monográficas y se divulga en forma periódica “la revista del Instituto de la Judicatura Federal”, donde se abordan temas relativos a la función judicial, lo que sin duda contribuirá a fortalecer la tendencia a consolidar una doctrina con perfiles específicos en nuestro país de la rama judicial.

Para reforzar las actividades de investigación, el legislador previó en el artículo 97 de la referida Ley Orgánica que el Instituto de la Judicatura contará con un área de investigación, la cual tendrá como función primordial la realización de los estudios necesarios para el desarrollo y mejoramiento de las funciones del Poder Judicial de la Federación.

Cabe señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación hace esfuerzos similares para realizar investigación teórica sobre los temas de referencia, siendo ya muy amplio el acervo publicado como producto del intenso trabajo de investigación que se realiza en el máximo tribunal del país.

Por otra parte, la Suprema Corte ha establecido las Casas de la Cultura Jurídica, en las ciudades sedes de los circuitos, con la finalidad de organizar cursos de actualización y capacitación cerrados para los servidores públicos judiciales o abiertos para la comunidad jurídica, así como de proporcionar los servicios bibliotecarios y de consulta a los archivos sistematizados, y proporcionar al público toda la información que se producen en los organismos judiciales, a través de la Unidad de Transparencia, existente en cada Casa de la Cultura.

Es una función muy loable la de la Suprema Corte y de gran apoyo para la investigación jurídica en el país, en la medida en que las bibliotecas equipadas y actualizadas de manera similar en materia jurídica, permiten la actualización del público en general, y muy especialmente de los estudiantes y académicos, en la rama jurídica.

Sin embargo, al ser una función paralela la que realiza la Suprema Corte de Justicia, por conducto de las Casas de la Cultura Jurídica, a la que se encomienda al instituto de la Judicatura Federal, en el segundo párrafo del artículo 92 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se ha inhibido considerablemente el crecimiento de la actividad de dicho instituto, en el interior del país, a través de sus extensiones.

¹⁵⁷⁵ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 92.

Para cuidar la calidad académica de los programas de investigación, así como los que servirán de base para la formación, actualización y capacitación de los alumnos, se crea un Comité Académico del referido Instituto, conformado por ocho miembros, de experiencia profesional o académica¹⁵⁷⁶. El artículo 94 determina las funciones del Comité mencionado en los términos siguientes:

Artículo 94. El Comité Académico tendrá como función determinar de manera conjunta con el director general, los programas de investigación, preparación y capacitación de los alumnos del Instituto, los mecanismos de evaluación y rendimiento, la elaboración de los proyectos de reglamentos del Instituto y la participación en los exámenes de oposición a que se refiere el Título Séptimo de esta ley.

El maestro Gómez Lara señala que el tipo de enseñanza o adiestramiento que impartan las escuelas judiciales, no debe ser una mera o mala repetición de cursos similares a los de las escuelas de derecho, aún en sus niveles de posgrados, y añade el ilustre procesalista que las escuelas judiciales deben considerar que se encuentra ante necesidades diversas a las de las facultades de derecho, y las actividades deben ser prácticas y de adiestramiento, por lo que deben contemplar, esencialmente, la capacitación en tareas concretas a que deberán enfrentarse los servidores judiciales¹⁵⁷⁷.

Atendiendo las sugerencias de la doctrina, el legislador plasmó en el artículo 95 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que los programas que imparta el Instituto de la Judicatura tendrán como objeto lograr que los integrantes del Poder Judicial de la Federación o quienes aspiren a ingresar a éste, fortalezcan los conocimientos y habilidades necesarios para el adecuado desempeño de la función judicial. Para ello, el Instituto de la Judicatura establecerá los programas y cursos tendientes a:

- Desarrollar el conocimiento práctico de los trámites, diligencias y actuaciones que forman parte de los procedimientos y asuntos de la competencia del Poder Judicial de la Federación (fracción I);
- Perfeccionar las habilidades y técnicas en materia de preparación y ejecución de actuaciones judiciales (fracción II);
- Reforzar, actualizar y profundizar los conocimientos respecto del ordenamiento jurídico positivo, doctrina y jurisprudencia (fracción III);

¹⁵⁷⁶ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 93.

¹⁵⁷⁷ Cfr. Cipriano Gómez Lara, "Carrera Judicial, Consejos de la Judicatura y Escuelas Judiciales", op.cit., p. 201.

- Proporcionar y desarrollar técnicas de análisis, argumentación e interpretación que permitan valorar correctamente las pruebas y evidencias aportadas en los procedimientos, así como formular adecuadamente las actuaciones y resoluciones judiciales (fracción IV);
- Difundir las técnicas de organización en la función jurisdiccional (fracción V);
- Contribuir al desarrollo de la vocación de servicio así como al ejercicio de los valores y principios éticos inherentes a la función judicial (fracción VI), y
- Promover intercambios académicos con instituciones de educación superior (fracción VII).

XI.3.3. De la Visitaduría Judicial

La Visitaduría Judicial es el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, que tiene a su cargo inspeccionar el funcionamiento de los tribunales colegiados y unitarios de Circuito, de los juzgados de Distrito y de las oficinas de correspondencia común a éstos, así como supervisar la conducta de las personas que lo integran¹⁵⁷⁸. Esta definición, recogida en la obra publicada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación denominada ¿Qué es la Visitaduría Judicial del Consejo de la Judicatura Federal? coincide en todos sus términos con la definición utilizada por el legislador ordinario en el contenido del artículo 98 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹⁵⁷⁹.

Mario Melgar Adalid señala que 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 detectadas¹⁵⁸⁰.

La visita judicial o inspección de los juzgadores tiene siempre el inconveniente de que se vulnere la garantía de independencia judicial. Sin embargo, a pesar de ese riesgo, se requiere un control sobre las actuaciones de jueces y magistrados para garantizar la prestación eficaz y eficiente del servicio de administración de justicia, con ello, sin duda se protege a los justiciables o usuarios de los servicios de los tribunales. El propio Mario Melgar Adalid destaca un hecho que da fin a cualquier posible controversia entre la inspección y la independencia judicial, al señalar:

¹⁵⁷⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, ¿Qué es la Visitaduría Judicial del Consejo de la Judicatura Federal? Suprema Corte de Justicia de la Nación. Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis, México, 2002, p. 7.

¹⁵⁷⁹ Ver, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cuyo artículo 98 dispone textualmente: “*la Visitaduría Judicial es el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal competente para inspeccionar el funcionamiento de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito, y para supervisar las conductas de los integrantes de estos órganos*”.

¹⁵⁸⁰ Mario Melgar Adalid, *El Consejo de la Judicatura Federal*, op.cit. , p. 198.

Se entiende que la inspección no presupone el análisis, aprobación, censura, crítica, sugerencia 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 los jueces o magistrados interpretan y aplican las leyes al administrar justicia¹⁵⁸¹.

Agregaríamos que además, la Visitaduría no tiene facultades para sancionar la responsabilidad de los servidores públicos judiciales, porque ello corresponde al Consejo de la Judicatura, o al órgano que éste designe, conforme a la gravedad de la falta¹⁵⁸². Por esta razón, si como consecuencia de una visita se detectan irregularidades o anomalías, o se presenta alguna queja contra los servidores judiciales, se remiten a las instancias competentes.

Lo anterior garantiza que las visitas judiciales se realice con fines de mejora, o preventivos y para evitar el rezago en la administración de justicia¹⁵⁸³. Cabe señalar que de las visitas se detectan los problemas recurrentes en la administración de justicia, por lo que se convierte en una herramienta auxiliar extraordinaria para realizar la planeación para mejorar el servicio en los tribunales.

Las funciones de la Visitaduría otorgadas en la ley se ejercen por los visitadores, quienes tienen el carácter de representantes del Consejo de la Judicatura¹⁵⁸⁴. Los visitadores deberán satisfacer los siguientes requisitos: ser mayor de treinta y cinco años, gozar de buena reputación, no tener condena por delito con pena privativa de libertad mayor de un año, título de licenciado en derecho legalmente expedido y práctica profesional de cuando menos diez años; su designación se hará por el propio Consejo mediante el concurso de oposición que se lleve a cabo en términos de lo previsto en esta ley para el nombramiento de magistrados de circuito y jueces de distrito. El Consejo de la Judicatura Federal establecerá, mediante acuerdos generales, los sistemas que permitan evaluar de manera periódica el desempeño y la honorabilidad de los visitadores para efectos de lo que se dispone en esta ley en materia de responsabilidad¹⁵⁸⁵.

Los visitadores, además de lo que específicamente determine el Consejo de la Judicatura Federal, entre otras actividades comprueban la asistencia del personal, el resguardo y aseguramiento de valores e instrumentos de delito, revisan expedientes y libros de control, reciben quejas y denuncias, practican entrevistas, evalúan las necesidades materiales de los órganos jurisdiccionales, investigan conductas que constituyan irregularidades o faltas y llevan a cabo los demás medios de inspección que establecen las leyes y los acuerdos generales aplicables¹⁵⁸⁶.

¹⁵⁸¹ *Ibidem.*, p. 200.

¹⁵⁸² Suprema Corte de Justicia de la Nación, ¿Qué es la Visitaduría Judicial del Consejo de la Judicatura Federal? *op.cit.*, p. 23

¹⁵⁸³ *Ibidem.*, p. 21.

¹⁵⁸⁴ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 99.

¹⁵⁸⁵ *Ídem.*

¹⁵⁸⁶ *Ibid.*, artículo 101; asimismo, *cfr.*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, ¿Qué es la Visitaduría Judicial del Consejo de la Judicatura Federal? *op.cit.*, p. 22.

Conforme al contenido del artículo 100 de la referida Ley, los visitadores, de acuerdo con los sorteos periódicos que realice el secretario ejecutivo de disciplina, deberán inspeccionar de manera ordinaria los tribunales de circuito y juzgados de distrito cuando menos dos veces por año, de conformidad con las disposiciones generales que emita el Consejo de la Judicatura Federal en esta materia. Además, se consigna una regla de oro en el texto del propio precepto, en el sentido de que ningún visitador podrá visitar los mismos órganos por más de dos años.

Con la finalidad de que la visita se prepare y se informe con oportunidad no solo al personal judicial, sino al público interesado, el último párrafo del artículo 100, señala que los visitadores deberán informar con la debida oportunidad al titular del órgano jurisdiccional, o al presidente del mismo, tratándose de los tribunales colegiados, de la visita ordinaria de inspección que vayan a practicar a fin de que procedan a fijar el correspondiente aviso en los estrados del órgano con una anticipación mínima de quince días, para el efecto de que las personas interesadas puedan acudir a la visita y manifestar sus quejas o denuncias.

Otra norma de enorme valor es la contenida en los dos últimos párrafos del artículo 101 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, mediante la cual se exige que de toda visita de inspección se levante acta circunstanciada, en la cual se hará constar el desarrollo de la misma, las quejas o denuncias presentadas en contra de los titulares y demás servidores del órgano de que se trate, las manifestaciones que respecto de la visita o del contenido del acta quisieran realizar los propios titulares o servidores del órgano, y la firma del juez o magistrado que corresponda y la del visitador. Por otra parte, un elemento que eliminará la posibilidad de incertidumbre de los funcionarios sujetos a un inspección, es la obligación de que el acta levantada por el visitador sea entregada al titular del órgano visitado y al secretario ejecutivo de disciplina a fin de que determine lo que corresponda y, en caso de responsabilidad, dé vista al Consejo de la Judicatura Federal para que proceda en los términos previstos en esta ley¹⁵⁸⁷.

Finalmente, el artículo 102 de la referida Ley establece que el Consejo de la Judicatura Federal y el secretario ejecutivo de disciplina podrán ordenar al titular de la Visitaduría Judicial la celebración de visitas extraordinarias de inspección o la integración de comités de investigación, siempre que a su juicio existan elementos que hagan presumir irregularidades cometidas por un magistrado de circuito o juez de distrito.

Esta facultad se vincula con la establecida en el artículo 81, fracción XXXVII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y que nos faltó disertarla cuando revisamos el contenido las atribuciones del Consejo de la Judicatura, para relacionarla justamente en el presente apartado, debido a que éste, le da el marco contextual adecuado para comprender de mejor forma el contenido de la atribución. De esta forma, cabe señalar que para reforzar la competencia del

¹⁵⁸⁷ *Ibíd.*, artículo 101, *in fine*.

Consejo de la Judicatura para ordenar las visitas señaladas en el párrafo anterior, el artículo 81, fracción XXXVII de la referida Ley Orgánica, textualmente dispone:

Artículo 81.

(...)

XXXVII. Realizar visitas extraordinarias o integrar comités de investigación, cuando estime que se ha cometido una falta grave o cuando así lo solicite el pleno de la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las facultades que correspondan a la Visitaduría Judicial o a la Contraloría del Poder Judicial de la Federación;

XI.3.4. La Contraloría del Poder Judicial de la Federación

La Contraloría del Poder Judicial de la Federación es el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal que tiene como misión esencial vigilar que se cumplan las normas de funcionamiento administrativo de los órganos, servidores públicos y empleados, por una parte y, por otra, el registro y seguimiento del desarrollo de la situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de los de la Suprema Corte y del Tribunal Electoral¹⁵⁸⁸, que cuentan con su propio sistema de control y vigilancia¹⁵⁸⁹.

El Consejo de la Judicatura define a la Contraloría del Poder Judicial como el órgano que vigila el cumplimiento de las normas administrativas sobre los registros y contabilidad, recursos humanos y materiales, y procura la eficiencia administrativa en el uso de los recursos económicos destinados a la prestación del servicio público de administración de justicia¹⁵⁹⁰.

La sección 5ª del capítulo II del título sexto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, regula las funciones de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación. Así, dentro de ese apartado se localiza el artículo 104 que establece como atribuciones esenciales del referido órgano de control, las siguientes:

¹⁵⁸⁸ Según la reforma electoral de 1996, el Consejo de la Judicatura Federal, por conducto de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, se ocupará de la vigilar el capítulo de las obligaciones respecto de la situación 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.

¹⁵⁸⁹ El artículo 103 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece: *“La Contraloría del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo las facultades de control y la inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rijan a los órganos, servidores públicos y empleados del propio Poder Judicial de la Federación, con excepción de aquéllas que correspondan a la Suprema Corte de Justicia”*.

¹⁵⁹⁰ Poder Judicial de la Federación, *El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación*, op.cit., p. 81.

- Vigilar el cumplimiento de las normas de control establecidas por el Consejo de la Judicatura Federal (fracción I);
- Comprobar el cumplimiento por parte de los órganos administrativos de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos (fracción II);
- Llevar con excepción del relativo a la Suprema Corte de Justicia, 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 (fracción III);
- 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 (fracción IV), y
- Las demás que determinen las leyes, los reglamentos y acuerdos generales correspondientes (fracción V).

XI.3.5. Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles

El Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles, es un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, creado en el año 2000, que cumple con funciones jurisdiccional y administrativa. Auxilia la actividad de los tribunales en los procedimientos concursales y asesora a los juzgadores en materias financieras, contables, administrativas o económicas.

El Instituto diseña y aplica programas que garantizan el equilibrio entre las empresas con problemas de solvencia financiera y las instituciones crediticias, con la finalidad de que se conserven las primeras para asegurar las fuentes de trabajo y no se detenga el desarrollo económico del país. Asimismo, el Instituto es apoyo de las empresas que enfrentan una situación financiera adversa, aportando elementos valiosos para la resolución de los asuntos por parte de los tribunales, a fin de que la impartición de la justicia concursal sea expedita y completa¹⁵⁹¹.

El Instituto enfatiza la práctica a efecto de lograr arreglos extrajudiciales que eviten llegar a los procedimientos concursales. Pero, ya en los casos de solicitud de concurso mercantil, el juez de Distrito solicita al Instituto la designación de un visitador para que determine el estado contable y financiero de la empresa. De ese dictamen depende la sentencia del juez y se abre una etapa de conciliación en la que se busca un convenio que permita la subsistencia de la fuente de

¹⁵⁹¹ Poder Judicial de la Federación, *El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación*, op.cit., p.

empleo. De no existir acuerdo, el juez podrá declarar la quiebra, momento en el cual el Instituto designará un síndico para el proceso de liquidación y el pago a los acreedores¹⁵⁹².

Pero pasemos a realizar un análisis breve de las disposiciones legales que dan sustento a la existencia, organización y funcionamiento del Instituto. Sobre ese particular, iniciaremos por señalar que con fecha 12 de mayo de 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Concursos Mercantiles¹⁵⁹³, misma que en su título decimo tercero regula el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles. El capítulo primero de ese título se refiere a la naturaleza y atribuciones del referido Instituto. El artículo 311 localizado dentro de ese capítulo establece que se crea el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, como órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, con autonomía técnica y operativa, con las atribuciones siguientes:

- Autorizar la inscripción en el registro correspondiente a las personas que acrediten cubrir los requisitos necesarios para la realización de las funciones de visitador, conciliador y síndico en los procedimientos de concurso mercantil (fracción I);
- Constituir y mantener los registros de visitadores, conciliadores y síndicos (fracción II);
- Revocar, en los casos en los que conforme a esta Ley proceda, la autorización para la realización de las funciones de visitador, conciliador y síndico en los procedimientos de concurso mercantil (fracción III);
- Designar a las personas que desempeñarán las funciones de visitador, conciliador y síndico en cada concurso mercantil, de entre las inscritas en los registros correspondientes (fracción IV);
- Establecer mediante disposiciones de aplicación general, los procedimientos aleatorios para la designación de los visitadores, conciliadores o síndicos (fracción V);
- Elaborar y aplicar los procedimientos públicos de selección y actualización para la autorización de visitador, conciliador o síndico, debiendo publicar previamente en el **Diario Oficial de la Federación**, los criterios correspondientes (fracción VI);
- Establecer el régimen aplicable a la remuneración de los visitadores, conciliadores y síndicos, por los servicios que presten en los procedimientos de concurso mercantil (fracción VII);

¹⁵⁹² Cfr., ibídem., p. 80.

¹⁵⁹³ Ley de Concursos Mercantiles, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de mayo de 2000.

- Supervisar la prestación de los servicios que realicen los visitadores, conciliadores y síndicos, en los procedimientos de concurso mercantil (fracción VIII);
- Fungir como órgano consultivo del visitador, del conciliador y del síndico, en su carácter de órgano del concurso mercantil y, en su caso, de los órganos jurisdiccionales encargados de la aplicación de esta Ley, en lo relativo a los criterios de interpretación y aplicación de sus disposiciones, siempre con el propósito de lograr la consecución de los fines establecidos en el segundo párrafo del Artículo 1o. del presente ordenamiento. Las opiniones que emita el Instituto en ejercicio de esta atribución no tendrán carácter obligatorio (fracción IX);
- Promover la capacitación y actualización de los visitadores, conciliadores y síndicos, inscritos en los registros correspondientes (fracción X);
- Realizar y apoyar análisis, estudios e investigaciones relacionados con sus funciones (fracción XI);
- Difundir sus funciones, objetivos y procedimientos, así como las disposiciones que expida conforme a esta Ley (fracción XII);
- Elaborar y dar a conocer estadísticas relativas a los concursos mercantiles (fracción XIII);
- Expedir las reglas de carácter general necesarias para el ejercicio de las atribuciones señaladas en las fracciones IV, V, VII y XII de este artículo (fracción XIV);
- Informar semestralmente al Congreso de la Unión sobre el desempeño de sus funciones (fracción XV), y
- Las demás que le confiera esta Ley (fracción XVI).

El capítulo II del título decimo tercero regula la organización del Instituto Federal de Especialista en Concursos Mercantiles, señalando en su artículo 313 que el Instituto estará encomendado a una Junta Directiva, la cual será apoyada por la estructura administrativa que determine conforme al presupuesto autorizado.

El artículo 314 dispone que la Junta Directiva se integra: a) por el Director General del Instituto, y b) cuatro vocales, nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal, a propuesta de su Presidente. Se indica como parámetro para la designación de los vocales que los nombramientos deberán procurar una integración multidisciplinaria de los miembros de la Junta, cubriendo las materias administrativa, contable, económica, financiera y jurídica.

El Director General del Instituto durará en su encargo seis años y los vocales ocho años, serán sustituidos de manera escalonada y podrán ser designados para más de un periodo¹⁵⁹⁴.

El artículo 316 de la Ley establece los requisitos que deben cumplir los miembros de la Junta Directiva, y que son:

- Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos (fracción I);
- Ser de reconocida probidad (fracción II);
- Haber desempeñado, en materia administrativa, contable, económica, financiera o jurídica relacionada con el objeto de esta Ley, cargos de alta responsabilidad, asesoría, actividades docentes o de investigación, por lo menos durante siete años (fracción III);
- No haber sido condenado mediante sentencia ejecutoriada por delito intencional que merezca pena corporal; ni inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público, en el sistema financiero, o para ejercer el comercio (fracción IV);
- No ser cónyuge, concubina o concubinario, ni tener parentesco dentro del cuarto grado por consanguinidad o segundo por afinidad, o parentesco civil con cualquier otro miembro de la Junta Directiva (fracción V), y
- No tener litigios pendientes contra el Instituto (fracción VI)¹⁵⁹⁵.

Las facultades indelegables de la Junta Directiva del Instituto Federal de Especialista en Concursos Mercantiles, son las siguientes:

- Emitir las reglas de carácter general a que se refiere la Ley de Concursos Mercantiles;
- Aprobar la estructura administrativa básica del Instituto así como, en su caso, las sedes de las delegaciones regionales;
- Aprobar los manuales de organización y de procedimientos, y en general la normativa interna del Instituto;
- Evaluar periódicamente las actividades del Instituto;
- Requerir la información necesaria al Director General del Instituto para llevar a cabo sus actividades de evaluación;
- Nombrar al secretario de la Junta Directiva, de entre los servidores públicos del Instituto de mayor jerarquía conforme a su reglamento interior, y
- Resolver los demás asuntos que el Director General del Instituto o cualquier miembro de la propia Junta Directiva, considere deban ser aprobados por la misma¹⁵⁹⁶.

¹⁵⁹⁴ Ibidem. Artículo 315

¹⁵⁹⁵ Ibid., artículo 316

La Junta Directiva sesiona de manera ordinaria, cuando menos cada tres meses, sin perjuicio de que puedan convocarse por el Director General del Instituto o mediante solicitud que a éste formulen por lo menos dos de los miembros de la Junta Directiva, cuando se estime que hay razones de importancia para ello¹⁵⁹⁷. El artículo 123 de la Ley que se analiza, establece que la Junta Directiva sesionará válidamente con la asistencia de cuando menos tres de sus miembros. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes y el Director General del Instituto tendrá voto de calidad en caso de empate.

El Director General del Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles, tiene las atribuciones siguientes:

- Administrar el Instituto (fracción I);
- Representar al Instituto (fracción II);
- Cumplir y hacer cumplir las resoluciones que tome la Junta Directiva y publicarlas cuando proceda (fracción III);
- Designar al personal del Instituto (fracción IV);
- Someter a la aprobación de la Junta Directiva, la propuesta de estructura administrativa básica del Instituto, así como el establecimiento y las sedes de las delegaciones regionales (fracción V);
- Someter a consideración de la Junta Directiva, los programas, así como las normas de organización y funcionamiento del Instituto (fracción VI), y
- Las demás que le confieran esta Ley y otros ordenamientos (fracción VII)¹⁵⁹⁸.

La Ley de Concursos Mercantiles, en el capítulo II del título decimotercero, regula las facultades y obligaciones de los visitadores, conciliadores y síndicos. El artículo 325 dispone que las personas interesadas en desempeñar la funciones de visitador, conciliador o síndico en los procedimientos de concurso mercantil, deberán solicitar al Instituto su inscripción en el registro respectivo, de conformidad con las disposiciones previstas en este Capítulo.

Para incorporarse al registro que lleva el Instituto, puede hacerlo cualquier persona interesada, siempre y cuando cumpla con los requisitos exigidos por la propia ley. Pero, resulta indispensable

¹⁵⁹⁶ *Ibíd.*, artículo 321

¹⁵⁹⁷ *Ibíd.*, artículo 322

¹⁵⁹⁸ *Ibíd.*, artículo 324

la inclusión en el registro para participar en los procedimientos relativos a concursos mercantiles, en sus distintas fases, con el carácter de visitador, conciliador o síndico.

El artículo 326 dispone que para ser registrado como visitador, conciliador o síndico, las personas interesadas deberán presentar por escrito su solicitud al Instituto, con los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos en las fracciones siguientes:

- I. Tener experiencia relevante de cuando menos cinco años, en materia de administración de empresas, de asesoría financiera, jurídica o contable;
- II. No desempeñar empleo, cargo o comisión en la Administración Pública, ni ser parte de los Poderes Legislativo o Judicial, en cualquiera de los tres ámbitos de gobierno;
- III. Ser de reconocida probidad;
- IV. Cumplir con los procedimientos de selección que le aplique el Instituto, así como los procedimientos de actualización que determine el mismo, y
- V. No haber sido condenado mediante sentencia ejecutoriada, por delito intencional que merezca pena corporal, ni inhabilitado para empleo, cargo o comisión en el servicio público, el sistema financiero, o para ejercer el comercio¹⁵⁹⁹.

Los visitadores, conciliadores o síndicos deberán caucionar su correcto desempeño en cada concurso mercantil para el que sean designados, mediante la garantía que determine el Instituto, a través de disposiciones de carácter general.

El artículo 328 de la Ley de Concursos Mercantiles establece que no podrán actuar como visitadores, conciliadores o síndicos en el procedimiento de concurso mercantil de que se trate, las personas que se encuentren en alguno de los siguientes supuestos:

- Ser cónyuge, concubina o concubinario o pariente dentro del cuarto grado por consanguinidad o segundo por afinidad, del *comerciante* sujeto a concurso mercantil, de alguno de sus acreedores o del juez ante el cual se desarrolle el procedimiento;
- Estar en la misma situación a que se refiere la fracción anterior respecto de los miembros de los órganos de administración, cuando el *comerciante* sea una persona moral y, en su caso, de los socios ilimitadamente responsables;
- Ser abogado, apoderado o persona autorizada, del *comerciante* o de cualquiera de sus acreedores, en algún juicio pendiente;
- Mantener o haber mantenido durante los seis meses inmediatos anteriores a su designación, relación laboral con el *comerciante* o alguno de los acreedores, o prestarle o haberle prestado durante el mismo periodo, servicios profesionales independientes siempre que éstos impliquen subordinación;

¹⁵⁹⁹ *Ibíd.*, artículo 326.

- Ser socio, arrendador o inquilino del *comerciante* o alguno de sus acreedores, en el proceso al cual se le designe, o
- Tener interés directo o indirecto en el concurso mercantil o ser amigo cercano o enemigo manifiesto del *comerciante* o de alguno de sus acreedores.
- La incompatibilidad a que se refiere la fracción VI, será de libre apreciación judicial.

Los visitadores, conciliadores y síndicos tienen las obligaciones siguientes: I. Ejercer con probidad y diligencia las funciones que la presente Ley les encomienda, en los plazos que la misma establece; II. Supervisar y vigilar el correcto desempeño de las personas que los auxilien en la realización de sus funciones; III. Efectuar las actuaciones procesales que les impone esta Ley, en forma clara y ordenada, poniendo a disposición de cualquier acreedor interesado y del Comerciante la información relevante para su formulación, a costa del acreedor que haya efectuado la solicitud por escrito que corresponda; IV. Rendir ante el juez cuentas de su gestión con la periodicidad establecida en esta Ley; V. Guardar la debida confidencialidad respecto de secretos industriales, procedimientos, patentes y marcas, que por su desempeño lleguen a conocer, en términos de lo previsto en la legislación aplicable a propiedad industrial e intelectual, así como el sentido de las actuaciones procesales que en términos de la presente Ley se encuentre obligado a efectuar; VI. Abstenerse de divulgar o utilizar en beneficio propio o de terceros, la información que obtenga en el ejercicio de sus funciones; VII. Brindar al Instituto toda clase de facilidades para la inspección y supervisión del ejercicio de sus funciones; VIII. Cumplir con las disposiciones de carácter general que emita el Instituto, y IX. Cumplir con las demás que ésta u otras leyes establezcan¹⁶⁰⁰.

Finalmente, cabe señalar que el Instituto tiene las facultades para regular los honorarios que reciban los visitadores, conciliadores y síndicos por la realización de las funciones que la ley les encomienda en los procedimientos concursales. La Ley desafortunadamente no establece parámetros para fijar el régimen de honorarios aplicable y deja que el Instituto lo regule con toda discrecionalidad, toda vez que los últimos párrafos del artículo 333 de la ley en comento, contiene la disposición siguiente: Artículo 333. (...) III. Serán *acordes con las condiciones del mercado laboral* y tendiente a lograr la inscripción de personas idóneas y debidamente calificadas para el desempeño de sus funciones. En todo caso, la remuneración del conciliador y del síndico estará vinculada a su desempeño.

Como solo pueden actuar como visitadores, conciliadores y síndicos las personas inscritas en el Registro que lleva el Instituto, a éste se encomienda la delicada labor de señalar los

¹⁶⁰⁰ *Ibíd.*, artículo 332

procedimientos para designar a los profesionistas que deberán actuar en los procedimientos de los concursos mercantiles¹⁶⁰¹.

El Instituto también está habilitado para imponer como sanción administrativa a los visitadores, conciliadores y síndicos, según la gravedad de la infracción cometida a lo dispuesto en la Ley de Concursos Mercantiles: amonestación, la suspensión temporal o la cancelación de su registro. El artículo 337, dispone que la cancelación del registro de los visitadores, conciliadores o síndicos procederá, cuando:

- No desempeñen adecuadamente sus funciones;
- No cumplan con alguno de los procedimientos de actualización que aplique el Instituto;
- Sean condenados mediante sentencia ejecutoriada, por delito intencional que merezca pena corporal, o sean inhabilitados para empleo, cargo o comisión en el servicio público, el sistema financiero, o para ejercer el comercio;
- Desempeñen empleo, cargo o comisión en la Administración Pública, o sean parte de los Poderes Legislativo o Judicial en cualquiera de los tres ámbitos de gobierno;
- Rehúsen el desempeño de las funciones que le sean asignadas en términos de esta Ley en algún concurso mercantil al que hayan sido asignados sin que medie causa suficiente a juicio del Instituto, o
- Hayan sido condenados por sentencia ejecutoriada al pago de daños y perjuicios derivados de algún concurso mercantil al que hayan sido asignados.

Por afectar derecho de particulares las sanciones mencionadas, la ley deja a la Junta Directiva del Instituto la facultad de resolver sobre la amonestación, la suspensión temporal o la cancelación del registro de los visitadores, conciliadores y síndicos, dando audiencia al interesado. Contra la resolución que dicte la Junta Directiva no procederá recurso alguno. Como se ve, el Instituto Federal de Especialista en Concursos Mercantiles tiene, al igual que el Consejo de la Judicatura, funciones de tipo jurisdiccional, con la modalidad que en la resolución del Instituto, estamos en presencia de un acto definitivo, pero sujeto a ser modificado por la vía de amparo.

Después de hacer un relato de las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal y de los órganos auxiliares de ese ente de administración y gobierno del Poder Judicial, nos percatamos de la colosal labor que tiene encomendada, pero dado la estructura jerárquica que existe, todo tipo de situación relevante o complicada necesariamente llegan al conocimiento del Presidente del Consejo de la Judicatura Federal, que a la vez lo es de la Suprema Corte, ante lo cual nos

¹⁶⁰¹ *Ibíd.*, artículo 335

inclinamos a pensar que debe ser una persona con dotes extraordinarias, para atender con diligencia el cúmulo de atribuciones administrativas, de gobierno y jurisdiccionales que concentra y, por tanto, con el don de la ubicuidad.

CONCLUSIONES

1. La organización judicial virreinal tenía una estructura jerárquica muy definida, con una línea de mando proveniente directamente del rey que se dirigía al Consejo Real de Indias, el cual tenía facultades jurisdiccionales muy importantes, toda vez que mediante un recurso extraordinario, resolvía los asuntos más delicados suscitados en los territorios conquistados de América y sobre los cuales subsistía inconformidad de alguna de las partes; asimismo, sin variar la fuente de la línea de mando, el rey delega en el virrey y los oidores de las reales audiencias las facultades judiciales, para resolver en definitiva los asuntos ordinarios, dentro de los territorios donde se extendía la competencia de esos órganos colegiados. El rey, para evitar la excesiva concentración de poder en el virrey o en las audiencias, tenía un control, por separado, sobre otra parte clave de la compleja organización judicial, a través de los corregidores y los alcaldes mayores, que designaba directamente cada cuatro o cinco años y que tenían atribuciones para decidir asuntos civiles o criminales ordinarios, de conformidad con la competencia asignada. Finalmente, a través de los intendentes, gobernadores y cabildos podía establecer otra línea jerárquica sobre las funciones jurisdiccionales que asumían directamente estos funcionarios, o sobre los alcaldes menores que eran designados por los cabildos y que decidían asuntos civiles o criminales menores.

En la cúspide de la organización judicial siempre se encuentra el rey, aunque no necesariamente participan el virrey o las audiencias, como representantes de la corona ante las estructuras intermedias y bajas de la organización judicial, ya que de manera sorpresiva, como medida de control administrativo, el rey mantiene una relación directa con esas estructuras, sobre todo a partir de la gran reforma administrativa borbónica.

En el virreinato no se asignan las funciones jurisdiccionales en órganos especializados o tribunales, toda vez que parte de las instancias de gobierno, como las audiencias, las intendencias, las gubernaturas, los cabildos, las corregidurías, desempeñaban además de sus actividades de gobierno general, las relativas a las funciones judiciales que de manera específica se les encomendaba por parte del rey.

El deslinde de las funciones jurisdiccionales, respecto de las funciones de gobierno general, era desconocido y, por ende, resulta imposible identificar funciones de administración y gobierno de los órganos judiciales, tema relevante para la presente investigación.

Una lección positiva que nos deja la organización judicial virreinal es la descentralización detallada, escrupulosa y esmerada, toda vez que en cada población existían alcaldes menores, con facultades para resolver en primera instancia los asuntos civiles y criminales; algunos asuntos de

segunda instancia eran resueltos incluso en poblaciones donde sesionaban los cabildos, muy cercanas a las comunidades donde surgían los conflictos. Esto contrasta con el modelo judicial que se implanta en México, en forma paulatina, a partir de la independencia, conforme se depuran las funciones judiciales de los órganos políticos o administrativos locales para concentrarlas en órganos puramente jurisdiccionales y se deroga la figura de los alcaldes, que constituían la base de la estructura judicial, con lo cual se separó a tal grado los tribunales de las poblaciones que en el caso del Poder Judicial Federal, sigue siendo un reto la descentralización para que los principales núcleos de poblaciones tengan fácil acceso al lugar de residencia de los tribunales federales.

Las profundas diferencias entre los grupos o sectores componentes de la sociedad y que algunos de ellos, por su vulnerabilidad y completo estado de marginación, derivado de factores históricos, sociales, políticos, económicos y culturales, merecen ser atendidos, cuando tienen un conflicto jurídico, por órganos especializados con una formación y sensibilidad especiales para obtener condiciones de equilibrio social, al margen de los estándares inflexibles de la justicia, por esto, con una sensibilidad extraordinaria en la época virreinal se estableció una cantidad importante de tribunales especializados, entre los que destacaban los siguientes: *Acordada, Consulado, Eclesiásticos, de indios, de la Inquisición, de Mesta, Militares, de Minería, Promedicato, de la Real Hacienda y de la Universidad*. Por esa razón, una lección que nos puede acercar a esa vertiente de análisis proviene de la historia de nuestra propia organización judicial, a través de los numerosos tribunales especializados que funcionaron en la época colonial y que jamás debieron extinguirse en la forma indiscriminada en que aconteció. A pesar, de esa tendencia a repudiar la especialización de la justicia en el siglo XIX, donde se pondero la igualdad formal ante ley de todos los hombres libres, sin embargo, a partir de la expedición de la Constitución de 1917, se retoma la práctica virreinal y se establecen algunos tribunales especiales como: *las juntas y tribunales de conciliación y arbitraje (laborales), los tribunales agrarios, los tribunales electorales y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*; estos tribunales son especializados por la materia y los sectores involucrados en los conflictos que deciden, con resultados extraordinarios.

2. El movimiento de independencia fue acompañado por las propuestas de reconocer la división de poderes, estableciendo las bases de una organización autónoma del Poder Judicial en México. La primera transformación que se observa en la organización judicial, como consecuencia de la crisis de 1808, fue la instauración de una *Junta Consultiva de Gobierno*, durante el gobierno provisional de Don Pedro Garibay en 1809, con el propósito de conjurar el influjo revolucionario independentista. Cuando el Arzobispo de México asume por disposición de la Junta Central Gubernativa la función de virrey interino, en sustitución de Don Pedro Garibay, mediante un bando de gobierno publicado el 21 de septiembre de 1809 se transformó la Junta Consultiva en *Junta Extraordinaria de Seguridad y Buen Orden*. A partir de esa reforma se integra por cuatro miembros de la Audiencia, su presidente, un oidor, un alcalde del crimen y un fiscal.

La *Junta de Seguridad y Buen Orden* se adjudicó formalmente funciones judiciales extraordinarias, ante la situación de emergencia por el levantamiento armado, a partir del 15 de

septiembre de 1810, ese tribunal especial permaneció en funciones hasta 7 de enero de 1812, fecha en que fue sustituido por una Junta Militar.

La organización judicial virreinal, como parte integrante del gobierno virreinal, no sólo justificó y legitimó la actuación de la clase política, sino desafortunadamente asumió un papel protagónico y activo, para desalentar los movimientos independentistas, un ejemplo de ello es, el papel lamentable que jugó la Real Audiencia de la ciudad de México, en la aprehensión y ejecución de los integrantes del Ayuntamiento de la referida ciudad que, al igual que sucedió en España, pretendían por una vía de interpretación jurídica asumir con plenitud la autonomía e independencia del territorio de la Nueva España, debido a los acontecimientos de Bayona, donde Fernando VII fue obligado a declinar a favor de José Napoleón, a quienes con toda razón, no debía obediencia ningún súbdito de la Corona española, ni mucho menos existían elementos que legitimaran el mando que pretendía ejercer el usurpador. Parte importante de la conspiración de la profesa fueron los funcionarios que son antecedente de los ministros de la Suprema Corte.

La participación conservadora de la Audiencia de la ciudad de México, es una herencia muy pesada, que sigue cargando el Poder Judicial Federal, incluso en procesos electorales muy cuestionados, donde atiende a los intereses de la oligarquía que imponen contra la voluntad del pueblo a los gobernantes, a doscientos años del inicio de la lucha por la independencia, los resultados del Poder Judicial son los mismos, en procesos donde se nota a leguas la inequidad en las campañas electorales, la utilización de recursos públicos para favorecer a determinado candidato, pérdida de camiones en traslado de boletas electorales, actos violentos propalados instantáneamente para disuadir la participación de la población, la existencia de una prensa que solo otorga espacios a un candidato, una mayor cantidad de votos anulados que la diferencia entre un candidato y otro, irregularidades y manipulación del sistema de cómputo de votos, abuso de autoridad confesado públicamente y el robo de casillas, no son actos suficientes para dar la oportunidad de una segunda contienda con mayor equidad, donde se limpien todos esos aspectos negativos.

3. El 24 de septiembre de 1810 las Cortes reunidas ya para esa fecha en Cádiz, expidieron un Decreto en el que establecieron por vez primera la división de poderes, sin embargo, esa propuesta tuvo la inconveniencia de no establecer el órgano que encabezara la organización judicial. Esa omisión daba pie a que los órganos de gobierno tradicionales, como las Audiencias, continuarán decidiendo aspectos relativos al gobierno judicial. Esa situación se corrige con la emisión de la Constitución de 1812, donde se establece al Supremo Tribunal de Justicia como órgano rector y de gobierno del Poder Judicial, dando pauta con ello a una verdadera separación de la función judicial.

A partir de la delimitación de las funciones jurisdiccionales con respecto al resto de las funciones estatales, se perfila la estructura de un órgano cúspide con distinta denominación, ya sea como Corte Suprema de Justicia, Tribunal Supremo de Justicia, Supremo Tribunal de Justicia, o

Suprema Corte de Justicia, al que se encomienda resolver en última instancia los conflictos judiciales y, paralelamente, representar al Poder Judicial, organizar internamente las distintas unidades de ese poder del Estado, compartir las funciones de gobierno y de administración de la organización jurisdiccional con el Poder Ejecutivo que retiene facultades esenciales en estas materias, por conducto de alguna Secretaría, hasta la emisión de la Constitución de 1917.

El siglo XIX, a partir de la conformación del poder judicial, con su relativa autonomía, y hasta 1917, podría sintetizarse, con respecto al tema de investigación del presente trabajo, como la etapa de cogobierno o coadministración entre el órgano supremo de la organización judicial y el Poder Ejecutivo, por conducto de alguna dependencia, que durante un tramo importante, con alguna pequeña interrupción, se le denominó Secretaría de Justicia.

Con estos antecedentes la principal demanda en las últimas décadas del siglo XIX y primeras del siglo XX, consistía en reivindicar cierta autonomía de la organización judicial, para asumir con mayor plenitud algunas de las facultades de gobierno y administración que ejercía la Secretaría de Justicia. Ilusamente se pensó que, desapareciendo esa dependencia del Ejecutivo, se establecería en automático el equilibrio entre los poderes del Estado. Esa fue una de las razones, por las que el tema se trató incluso en el texto de la Constitución vigente que, en su artículo tercero transitorio, se ocupa de la desaparición de la Secretaria de Justicia, pero sin que la medida diera el resultado esperado, pues la anhelada autonomía del Poder Judicial jamás se concretó con la desaparición de la dependencia, pues por otra parte, el titular del Ejecutivo retuvo, algunas funciones estratégicas del Poder Judicial que debilitan su independencia y autonomía en el transcurso de todo el siglo XX.

4. A dos meses de la consumación de la independencia, en el Reglamento para el gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal de 8 de noviembre de 1821, se regula la constitución de la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos, con objeto de atender, con base en la centenaria tradición española, los ramos de justicia y patronato, además del cuidado del ejercicio de la medicina y la administración del personal del palacio imperial.

La desaparición de la Secretaría de Justicia fue un desacierto, consideramos que sólo debía acotarse su intervención en la vida interna de los tribunales, pero nunca plantear su extinción, en primer lugar, por la autonomía de organización que internamente debe tener cada uno de los poderes públicos para atender asuntos que se estiman trascendentes para el Estado, y ello en lugar de causar controversia, debería alentarse la práctica de que todos los poderes tengan órganos encargados de fijar políticas públicas y aplicarlas, con respecto a los deberes fundamentales de todo gobierno, dentro de los cuales, sin duda se encuentra el de la administración de justicia.

La satanización que en nuestro país se hizo de la Secretaría de Justicia, podría llevar al extremo de juzgar como perjudiciales las comisiones que en el ámbito del poder legislativo existen, para atender, con base en las facultades de cada una de las Cámaras del Congreso, los temas relativos a la administración de justicia.

En lugar de extinguir ciegamente la Secretaría de Justicia en México, debió hacerse un esfuerzo de una ingeniería minuciosa, para reasignar al Poder Judicial las funciones esenciales, como la emisión de reglamentos orgánicos de tribunales, la designación de funcionarios judiciales, la supervisión de la actividad de tribunales, para dejarle a dicha Secretaría sólo actividades de respaldo al Ejecutivo, a fin que presentara políticas públicas para mejorar la administración de justicia en el país.

La inexistencia de una dependencia del Ejecutivo encargada de establecer políticas públicas, en los temas de administración de justicia, releva a ese poder del Estado de participar activamente en una de las funciones esenciales del gobierno, y se priva a México de un instrumento que podría ser muy valioso para la atención de esos temas.

En la actualidad, las secretarías o ministerios de justicia están considerados en la mayoría de los países de las distintas familias jurídicas, pero singularmente en México, en forma paradójica, fue enjuiciada como dependencia que subvertía la división de poderes, ponía en riesgo la buena marcha del estado de derecho y era una fuente de perversión de la justicia, motivo por el cual se extinguió y se vedó el camino de su resurrección.

5. Durante el siglo XIX existieron diversas propuestas para estructurar la organización judicial, provenientes de los distintos grupos protagonistas en el ámbito político, siendo los más representativos por haber asumido el poder, aunque fuera de manera intermitente, los republicanos, los imperialistas, los centralistas, los conservadores y los liberales.

Todas las propuestas, independientemente de su origen, estaban dirigidas a reconocer un órgano central, ubicado en la cúspide, al que se otorgaban funciones administrativas y de gobierno, de manera centralizada, se le atribuían facultades de última instancia para resolver conflictos jurídicos, y luego, se ubicaba en una relación de dependencia, respecto de ese órgano central, a los demás entes judiciales integrantes de la estructura, como serían los jueces y magistrados.

En las propuestas centralistas, se encontraban ciertas modalidades de ese patrón de organización, como sería la época en que existió el Supremo Poder Conservador que tenía facultades de revisar las actividades de la Corte Suprema.

Otra peculiaridad que existió en los gobiernos centralistas, respecto de la organización judicial, fue el reconocimiento que se hizo a la Corte Suprema de funciones trascendentes, que

algunas de ellas, como la relativa a la iniciativa de leyes, en la actualidad se plantea recuperarlas, por parte de los altos funcionarios judiciales o un sector de la academia que hace eco a los planteamientos de los ministros de la Suprema Corte.

Es digno de reconocer, que además de las facultades ampliadas de la Corte Suprema, en la época centralista, deben resaltarse por las funciones de administración y gobierno contenidas en el artículo 12, fracciones de la XIII a la XVII de la Quinta Ley Constitucional de 1836, y que son las relativas a: I. Iniciar leyes relativas a la administración de justicia, según lo prevenido en la tercera ley constitucional, y preferentemente las que se dirijan a reglamentar todos los tribunales de la Nación; II. Exponer su dictamen sobre leyes iniciadas por el Supremo Gobierno o por los diputados en el mismo ramo de la administración de justicia; III. Recibir las dudas de los demás tribunales y juzgados sobre la inteligencia de alguna ley, y hallándolas fundadas, pasarlas a la Cámara de diputados, exponiendo su juicio y promoviendo la declaración conveniente; IV. Nombrar todos los subalternos y dependientes de la misma Corte Suprema, y V. Nombrar los ministros y fiscales de los tribunales superiores de los departamentos.

6. Consideramos inconveniente se restablezca la facultad de iniciativa de leyes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que con el transcurso del tiempo, ese órgano cúspide de la organización judicial, se convirtió en un tribunal constitucional por excelencia, y por ende, no puede ser juez y parte, en la revisión de constitucionalidad de las leyes que iniciaría.

Además, otorgar esa facultad de iniciativa al poder judicial, sería cercenar las funciones legislativas del Congreso de la Unión, toda vez que éste poder no podría modificar o alterar las disposiciones contenida en los documentos iniciados en el Poder Judicial, toda vez que más tarde, mediante los procedimientos jurisdiccionales respectivos, podría declararse la inconstitucionalidad de la norma que se apartara de la iniciativa de Ley enviada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al H. Congreso de la Unión.

Cuando los ministros y la doctrina nacional, tratan de fundar su propuesta de restablecer la facultad de iniciativa a favor de la Suprema Corte, señalan que una parte importante de tribunales superiores del mundo tienen la facultad de iniciar leyes, pero olvidan indicar que en esos casos, la función judicial ordinaria se encuentra separada de la función de control constitucional y **quien tiene la facultad de iniciativa es el órgano cúspide del poder judicial que asume funciones de jurisdicción ordinaria, lo cual no genera ningún conflicto de intereses, en la medida en que, la constitucionalidad de la ley iniciada en el ámbito judicial, sería resuelta en definitiva por el tribunal constitucional separado de la estructura judicial común.**

En síntesis, podría pensarse en la posibilidad de otorgar la facultad de iniciativa a la Suprema Corte, cuando en México exista un tribunal constitucional autónomo, separado de la organización judicial.

7. Con la emisión del acta de reformas constitucionales de 18 de mayo de 1847, se establece el control constitucional en México, mediante la regulación del juicio de amparo y, a partir de entonces, la tendencia fue la de separar las funciones de la justicia común y ordinaria que tenía el Poder Judicial de la Federación, respecto del Distrito Federal, lo cual se logró con la emisión de la *Ley sobre la Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación*, conocida como Ley Juárez expedida el 23 de noviembre de 1855. A partir de esta última fecha, se escinde la jurisdicción local del Distrito Federal, para otorgárselo al tribunal de esa Entidad, y se conforma la estructura actual del Poder Judicial Federal, con su doble jurisdicción: en una primera modalidad, se le atribuyen las funciones de control constitucional que con el tiempo evoluciona para asumir también los de violaciones indirectas del texto fundamental, y como un segundo grupo de atribuciones retiene las relativas a los juicios federales ordinarios. Así, los tribunales del Poder Judicial, con excepción de los tribunales unitarios que sólo conocen recursos respecto de los juicios ordinarios federales, tienen una doble naturaleza de órganos de control constitucional y de tribunales federales ordinarios.

8. Con el régimen implantado a partir de la emisión de la Constitución de 1917 y hasta el año de 1994, cuando se crea el Consejo de la Judicatura Federal, se da paso a una época en que lentamente, gracias a las recomendaciones de la doctrina y de los altos funcionarios judiciales, se transfieren funciones de gobierno y administración correspondientes a la rama judicial que conservaba el Presidente de la República hacia el máximo tribunal del país. Los cambios sustanciales en ese largo proceso del siglo pasado, se pueden sintetizar en un crecimiento cuantitativo constante de la estructura judicial, por estimar de manera simplista que los problemas del rezago histórico de los tribunales federales se resolverían, mediante la incorporación de una cantidad mayor de funcionarios y personal auxiliar a los entes judiciales; pero, incluso, esa medida fue contraproducente, por un principio básico de la economía que señala que todo incremento en la oferta, en el presente caso de servicios de administración de justicia, trae consigo un incremento en la demanda. El rezago, en lugar de ceder, parecía que crecía geométricamente, mientras el número de servidores públicos del Poder Judicial, lo hacía en forma aritmética normal, o progresiva numérica.

9. El 21 de abril de 1987 se envió por parte del Ejecutivo una iniciativa de reforma a diversos artículos de la constitución, para plantear una salida que podría ser definitiva al rezago histórico, por lo menos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por primera vez, en lugar de pensar en incrementar el número de servidores públicos de ese máximo tribunal, se pensó en cambiar la naturaleza de las funciones del órgano, para aminorar en definitiva el descomunal flujo de asuntos.

La iniciativa del Ejecutivo reconoce expresamente la encomienda de defensa constitucional al Poder Judicial de la Federación, gracias al juicio de amparo, sin tener que recurrir

a la creación de un órgano para encomendar esta trascendente tarea, distinto de los tres poderes en que se deposita el Supremo Poder de la Federación, de acuerdo al artículo 49 de la Constitución.

La reforma propuso que la Suprema Corte de Justicia se dedicara fundamentalmente a interpretar en definitiva la Constitución como debe corresponder al más alto tribunal del país, por ser la función más destacada, de las que, con respecto al principio de división de poderes, dan configuración al Poder Judicial. En lo subsecuente, debía ser la trascendencia política que deriva de la atribución de fijar en definitiva el alcance de los textos constitucionales, lo que debe orientar el criterio para determinar la esfera de competencia del máximo tribunal, pues la observancia y respeto de la Constitución atañe al interés superior de la nación. La custodia de la supremacía de la Norma Fundamental y de su estricto cumplimiento es función que sirve para limitar la actuación de los poderes activos y para mantener la estabilidad del régimen político del país, por lo que fundamentalmente debe corresponder a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por otra parte, los tribunales colegiados de circuito, en términos de la propuesta de reforma, debían conocer de todos los problemas de legalidad, sin distingo de cuantía, penalidad o características especiales de las cuestiones judiciales involucradas, pues ello no varía la esencia de los problemas jurídicos planteados, ya que los órganos del Poder Judicial pronuncian sus sentencias respecto de las cuestiones jurídicas que las partes someten a su jurisdicción, y no respecto del interés económico del negocio, duración de la pena o características especiales en otras ramas, como antaño se delimitaba su competencia.

Con base en la reforma constitucional en materia de amparo de 1987, por una parte, se le asignan funciones a la Suprema Corte de un tribunal constitucional, pero, por otro lado, se restringe la competencia de ese máximo tribunal, especialmente en materia de amparo, y se le dota de facultades discrecionales que flexibiliza la distribución de cargas de trabajo de los diversos órganos jurisdiccionales federales.

10. En 1994 se implanta en México un nuevo modelo institucional para ejercer las funciones de gobierno y administración de los órganos jurisdiccionales federales, mediante la creación del Consejo de la Judicatura Federal. La propuesta inicial consistía en otorgar a ese órgano autonomía constitucional para cumplir con las funciones aludidas, sin embargo, en la medida en que avanzó el proceso legislativo se matizó demasiado la propuesta, a grado tal que derivó en una muy distinta que podríamos denominar híbrida, por no corresponder a ninguno de los modelos probados en otros países.

La iniciativa proponía que la mayoría (4) de los Consejeros fueran electos de personas con un perfil específico, pero provenientes del ámbito académico, profesional o burocrático, y se proponía una minoría (3) representantes del Poder Judicial, con una presidencia rotativa, electa por la votación mayoritaria de los Consejeros. Sin embargo, alegando principios de separación autárquica del Poder Judicial y que no debían existir intereses ajenos al Poder Judicial en la

administración de sus recursos y en los actos de gobierno, la propuesta de la iniciativa fue bloqueada por parte de los altos funcionarios de la Suprema Corte, para imponer una mayoría de consejeros representantes del Poder Judicial (4, incluyendo al Presidente de la Suprema Corte que lo sería también del Consejo), y una minoría de otros ámbitos (dos electos por el Senado y uno por el Poder Ejecutivo), en la modificación se impuso la idea de establecer un presidente *ex officio* que sería el presidente de la Suprema Corte.

La mayoría de los consejeros provenientes del Poder Judicial no satisfacía con plenitud la idea de tener un control estricto del gobierno y administración de la organización judicial por parte de la Suprema Corte de Justicia, toda vez que tres de los cuatro consejeros provenientes del ámbito judicial, eran electos aleatoriamente, mediante el método de insaculación, de un listado donde se colocaba a todos los jueces de distrito, magistrados de colegiados o magistrados de unitarios, para elegir a un consejero por cada sector de juzgadores federales.

Este método inofensivo que daba ventaja al poder judicial en la integración del Consejo de la Judicatura Federal, fue cuestionado fuertemente por parte de la Suprema Corte y algún sector limitado de la academia, toda vez que, al ser electos los consejeros sin la venia expresa de la oligarquía judicial, hacían valer de manera auténtica el interés de la organización, por encima muchas veces de la visión del Presidente de la Corte, lo que friccionó el funcionamiento del Pleno del Consejo, por lo cual, la Corte preparó una iniciativa que presentó el presidente de la República, mediante la cual se propuso que fuera el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el órgano facultado para designar directamente a los tres consejeros representantes del Poder Judicial, con ello, desde luego se dieron las condiciones de una gobernabilidad al interior del Consejo, por restablecerse la lealtad probada en forma previa a los señores ministros antes de ocupar el cargo, por parte de los consejeros provenientes de la rama judicial.

Pesaba tanto el ánimo de control absoluto sobre los integrantes del Consejo, que la Suprema Corte, en su iniciativa, planteaba la posibilidad de ceder un consejero para que se designaran dos por cada poder del Estado, que con el Presidente de la Corte integrarían el Consejo; por fortuna, el Ejecutivo no aceptó la concesión graciosa ofrecida por la Corte para designar un consejero más, pero coincidió con la idea de que la designación de los consejeros judiciales debía hacerse por voluntad de los ministros de la Suprema Corte.

11. En 1999 se concretó la contrarreforma del modelo que pretendió implantar en nuestro país un sistema de gobierno y administración de la rama judicial, con cierto grado de autonomía, para reincorporar las funciones esenciales de la materia, nuevamente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Un primer punto, mediante el cual se desnaturaliza la función del Consejo de la Judicatura Federal es el que deriva de la reforma del artículo 94 de la Constitución, para excluir de los órganos que conforman el Poder Judicial a ese órgano de gobierno y administración, eliminando

con ello la posibilidad de que el Consejo resuelva en definitiva los recursos, impugnaciones y procedimientos jurídicos, mediante los cuales se inconformen los servidores públicos afectados del Poder Judicial de la Federación.

La segregación del Consejo de la Judicatura Federal para resolver con certeza y definitividad los temas de su competencia original, se afianza con la disposición contenida en el penúltimo párrafo del artículo 100 de la Constitución, mediante la cual se otorga facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que resuelva, en última instancia, las impugnaciones contra las determinaciones del Consejo de la Judicatura Federal, respecto a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces. Por más que se trate de matizar esa competencia, señalando que el máximo tribunal del país revisa las decisiones del Consejo, solo para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas establecidas en la Ley Orgánica respectiva, la facultad implica, en estricto sentido, una revisión de apego a la legalidad, como sucede con cualquier otro asunto de naturaleza jurisdiccional. En el mejor de los casos podría señalarse que existe una desconfianza para que el Consejo resuelva en definitiva temas de su competencia y, por ello, se requiere que la Suprema Corte las revise.

12. El aspecto más problemático de la contrarreforma del modelo de gobierno del Poder Judicial, llevada a cabo en 1999, fue el relativo al cambio de sistema de designación de los consejeros provenientes del Poder Judicial, pues en lugar del sistema aleatorio establecido en la reforma constitucional de 1994, se otorgó la facultad al Pleno de la Suprema Corte para designarlos por mayoría calificada de ocho votos, de entre los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, con entera libertad para establecer el procedimiento y la emisión de convocatorias.

La designación de los consejeros provenientes de la rama judicial, por parte del Pleno de la Corte, según los defensores de ese sistema, tiene la ventaja de dar mayor certeza a la designación, por existir la posibilidad de ponderar el perfil de los aspirantes. Sin embargo, el nuevo sistema, implica el afianzamiento de la estructura jerarquizada de la organización judicial, donde el máximo tribunal del país se ubica en la cúspide de las funciones de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación, convirtiéndose al Consejo, en los hechos, en un simple órgano auxiliar de la Suprema Corte.

Confirma esa tendencia de afianzamiento de la Suprema Corte como instancia última en materia de gobierno y administración de la rama judicial, la facultad que le otorga el octavo párrafo del artículo 100 de la Constitución para solicitar, por una parte, al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal, y por otro lado, para revisar y revocar los acuerdos que el Consejo apruebe.

13. Los puntos anteriores confirman que en el poder judicial existe una tendencia histórica para ejercer de manera centralizada y mediante una jerarquía rígida, las funciones de gobierno y de administración del Poder Judicial de la Federación, y lo único que ha variado son la reducción de órganos y funcionarios que participan en esa labor, para integrar el círculo privilegiado en cada época. Así, durante el virreinato, el órgano que asumía las funciones de gobierno general, tenía también atribuciones jurisdiccionales y, desde luego, las específicas de gobierno y administración de la organización judicial. A partir de la independencia se estableció un régimen de facultades compartidas en estas materias, entre el órgano cúspide de la estructura jurisdiccional (con sus diversos nombres Corte Suprema de Justicia, Tribunal Superior de Justicia o Suprema Corte de Justicia) y el Ejecutivo, que las ejerció por conducto de una dependencia que, al margen de las variaciones en su denominación exacta, se reconoció en México con el nombre de Secretaría de Justicia.

Durante el siglo XX, a partir de la expedición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la expulsión definitiva del sistema de una dependencia del Ejecutivo para fijar una política sobre la administración de justicia, por el malentendido de una separación autárquica de poderes de la Unión, las facultades de gobierno y administración de la rama judicial se fueron asignando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, instancia suprema que monopolizó por completo esas atribuciones, hasta la creación del Consejo de la Judicatura Federal en virtud de la reforma constitucional impulsada por el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León en 1994.

14. Aristóteles en su obra *Política* al realizar un estudio descriptivo de la constitución de diversos Estados, advierte tres elementos coincidentes con las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales. Sin embargo, esa simple descripción no implica el desarrollo de la teoría de la división de poderes que se atribuye a John Locke y Carlos Luis de Secondat, barón de Brède y de Montesquieu, quienes con el advenimiento del Estado moderno, lo utilizaron como un instrumento político para reivindicar las libertades públicas del poder absoluto que ejercía el rey.

La división de poderes se desarrolló como una garantía para lograr la vigencia de la libertad de los individuos, toda vez que el ejercicio fraccionado del poder impediría abusos o actos arbitrarios e irracionales en contra de la población, pues al asumir cada poder del Estado una de las funciones públicas esenciales, permitía que el acto emitido o realizado por uno de ellos, estuviera sujeto al escrutinio de los otros poderes. Por ello, desde el establecimiento de esta garantía de la división de poderes, se indicó que el sistema operaba como un mecanismo de pesos y contrapesos en beneficio de los ciudadanos, *checks and balances*.

La división tripartita del poder fue un producto histórico de la época en que se desarrolla el concepto, toda vez que cada poder del Estado tenía correspondencia con una de las clases sociales siguientes: la monarquía, la nobleza y el pueblo. La monarquía asumía la administración, dentro la

cual se encontraba la función judicial; mientras que la función legislativa se atribuía a la nobleza y el pueblo, en la cámara alta y baja, respectivamente.

15. En el Estado contemporáneo, con el advenimiento e implantación de los principios de igualdad política y el sufragio universal, las fuerzas políticas fraccionadas en la época en que surgió la división de poderes, desaparecieron, para dar paso al surgimiento de los partidos políticos de masas, originándose el Estado social, donde incluso, se rompe la correspondencia entre el parlamento y la nación, siendo la ley ahora expresión de la voluntad mayoritaria. La división tripartita clásica de poderes deja de ser la fuente de legitimación de los poderes sociales reales, y las demandas sociales en una primera etapa son canalizadas por los partidos políticos, que actúan como instrumentos capilares para conducir las propuestas de la comunidad a los centros de toma de decisión, pero con el tiempo esos partidos devienen insuficientes, son desbordados por las crecientes, plurales y particulares demandas de los sectores de una sociedad plural que exigen atenuar el principio de generalidad de la ley, para adaptarla y flexibilizarla de acuerdo a las circunstancias de cada grupo.

16. La existencia paralela y autárquica de los poderes del Estado, resulta una quimera, postulada sólo por los altos funcionarios a los que conviene la defensa a ultranza de la autonomía del Poder estatal al que pertenecen para preservar privilegios relacionados con el ejercicio de recursos financieros, administración de bienes materiales o toma de decisiones. Sobre este particular, se documentó en el desarrollo del presente trabajo la postura de los ministros de la Suprema Corte que justifican la asunción de funciones de gobierno y administración de la organización judicial por parte de los propios jueces, apelando a la autonomía del Poder Judicial.

Sin embargo, la pretendida autonomía del Poder Judicial, en términos autárquicos, como la defienden los altos funcionarios judiciales, nunca ha existido, e incluso, desde la incorporación del principio de la división de poderes existió la convicción de la unidad del poder del Estado, señalándose que necesariamente debe ser único, pues de lo contrario se produciría el caos en la vida de la sociedad. Matizando el concepto se sostuvo que la división del poder público significa que el poder se divide en órganos o cuerpos, a cada uno de los cuales se le atribuye predominantemente una función específica. La división de poderes, en realidad, es más bien división de funciones, entre los órganos de un único poder público. Cada uno de estos órganos tiene su propia competencia; pero el orden jurídico y el sistema político de cada país, se encargan de armonizar y coordinar sus respectivas competencias.

Una corriente más de la academia postula que la división de poderes corresponde a un principio teórico, sin que en la práctica se concrete, toda vez que siempre ha existido un predominio de uno de los poderes del Estado sobre los otros. En el caso de países como México se ha prolongado hasta nuestros días la hegemonía del poder ejecutivo, sobre el legislativo y el judicial.

La indivisibilidad del poder y el predominio de uno de los poderes sobre los otros, desde nuestro punto de vista no justifican la inexistencia de un espacio de autonomía que debe reclamar cada poder del Estado; en todo caso se establece una relación dialéctica o dinámica entre los poderes, derivada de la resistencia o tensión que genera un poder para imponerse sobre los otros y la postura de los que actúan en desventaja para no verse desplazados o avasallado y reivindicar el principio de pesos y contrapesos como escudo o estandarte de la independencia para ejercer las competencias originales o que por su naturaleza les corresponde.

17. A partir de la tercera década del siglo XX comenzó a predominar la idea de que el poder ejecutivo por sus funciones ampliadas y necesarias, en el estado benefactor, puede seguir teniendo predominio sobre los otros poderes del Estado, pero jamás estar incontrolado, de ahí que se rescate la función política de contrapeso que deben ejercer los otros poderes. Esa idea fue el germen de la nueva concepción de la división de poderes, para visualizar y definir a dicho concepto como un instrumento de control del poder.

Desde esta nueva concepción, la división de poderes tienen una validez que trasciende cualquier época histórica y país, en la medida en que los valores que reivindica dicha división tienen categoría universal por proponer: garantizar la libertad; evitar la arbitrariedad, el abuso, y el monopolio de un poder. Así, la división se convierte en una técnica impecable de validez universal, siempre y cuando sirva, no para sostener la primitiva división trinitaria, sino evitar la concentración del poder en cualquier ámbito, pudiendo dividirlo incluso dentro de los propios órganos primigenios del Estado liberal, para acotar el poder de los órganos superiores.

18. Con el advenimiento del Estado constitucional democrático de derecho que se consolida a partir de la segunda posguerra del siglo pasado, cambia nuevamente el principio de la división de poderes al desterrarse para siempre la división tripartita clásica, por la idea de que el texto constitucional es el recipiendario de la soberanía popular fuente del poder político único e indivisible, y de ahí que el organismo constituyente de cada sistema nacional este habilitado para distribuir funciones en distintos órganos del Estado que crea libremente, sin restricción de índole alguna. Este sistema ha llevado a la mayoría de los países a superar la camisa de fuerza que implicaba la división trinitaria clásica del poder, para adoptar uno de división múltiple del poder.

La tendencia constante en los últimos años es a eliminar el esquema reduccionista de la división tripartita del poder, para sostener la presencia de un mayor número de órganos estatales, creados y regulados en cuanto a su estructura y funciones por el propio texto fundamental, y que gozan de los atributos de cualquiera de los poderes clásicos del Estado, con respecto al ámbito competencial que se les atribuye. A este tipo de órganos en atención a ser creados por el propio constituyente se les denomina “órganos constitucionales”. En un Estado constitucional de derecho, desde luego, dichos órganos tiene la misma jerarquía y naturaleza que cualquier poder

estatal, dado que provienen de la misma fuente de poder y su legitimación última y única es el texto constitucional

19. En el Estado constitucional el poder se atomiza y se redistribuye ya no sólo en tres, sino en una multiplicidad de órganos. La moderna organización constitucional, conserva el espíritu que alentaba la vieja división, impedir la concentración despótica del poder para salvaguardar la libertad política, pero no ha ido en la línea de una separación absoluta de poderes, ni de la exclusividad de funciones sino por el camino contrario de la integración y la colaboración. El principio liberal (de la división de poderes) subsiste en los Estados democráticos, pero se ha transformado en otro esencialmente distinto y mucho más complicado, según la obra creadora del constituyente.

Desde esa perspectiva de la multiplicidad de la división del poder, la doctrina moderna identifica los siguientes criterios: a) la división entre órgano constituyente y órgano constituido; b) la distinción entre la esfera del poder del Estado y la esfera autónoma de la sociedad y de los individuos, a través de los derechos y libertades fundamentales de los gobernados; c) la división horizontal del poder público, que coincide con las directrices de Montesquieu, al distinguir entre las funciones legislativas, ejecutiva y judicial, distribuyéndolas entre diversos órganos; d) la división vertical o federal, que se refiere a la distribución del poder entre la instancia central y las regionales o locales, las cuales se traducen en diversos grados de autonomía; e) la división temporal, es decir, la duración limitada y la rotación en el ejercicio del poder público; f) la división decisoria, mientras que las divisiones anteriores tienen carácter normativo, ésta, en cambio, se refiere a los actores que intervienen en la práctica de la toma de decisiones políticas, y g) la división social del poder entre los diversos estratos y grupos de la sociedad

20. En México la división de poderes, es un *principio fundamental de organización* que garantiza, por medio de una delimitación y control entre los órganos establecidos por el constituyente, un equilibrio, si se respeta la esfera de funcionamiento de cada uno de ellos sin afectarles en su núcleo competencial. Subsiste, además, la necesidad de mantener un equilibrio entre esos órganos, no obstante su multiplicidad, considerando que la autonomía y la posibilidad de interrelación entre ellos, podría traducirse en garantía efectiva de ciertos derechos de la población, en un sistema democrático. En el caso de México podría señalarse que, una autonomía y respeto de instituciones tales como el Instituto de Acceso a la Información, el Instituto Federal Electoral, la Comisión de Derechos Humanos, se traduce directamente en la posibilidad de que se respete, a favor de la población el acceso a la información pública gubernamental, el respeto efectivo del sufragio, generándose condiciones de equidad en las contiendas electorales, así como el respeto a la integridad y dignidad de la persona. Lo que deseamos destacar aquí es la relevancia de las funciones de los órganos constitucionales, por incidir directamente la esfera de derechos de los gobernados. Por ello, resulta esencial preservar la autonomía y ámbito competencial reconocido por el constituyente a los órganos constitucionales. Asimismo, para dar cumplimiento a la regla de

la división de poderes, entendida como técnica de control, debe cuidarse, cuando se incorporen nuevos órganos en el sistema, un equilibrio que posibilite no sólo el autocontrol del poder público, sino los equilibrios que su función debe provocar en la sociedad.

21. Existen varias constituciones donde ya no se enuncia el principio de la división tripartita del poder, es el caso de la Constitución española de 1978 en la que se abandonó el formulismo de incluir la división tripartita del poder en: ejecutivo, legislativo y judicial; es decir, el constituyente español, en forma consciente, y no por descuido, como podría suponerse, proscribió la división clásica de poderes, pues si bien podría integrarse la conformación de los poderes con base en las funciones señaladas por Montesquieu, existen algunos órganos regulados por la Constitución que no podrían incluirse en ninguna de las tres funciones rígidas del principio de la división tripartita, dentro de esos órganos está la figura del Rey, con una función delineada por la Constitución, pero fuera de las atribuciones del Poder Ejecutivo, que en épocas pretéritas ejercía el propio monarca.

El Tribunal Constitucional español ha señalado la existencia de una época en que se debe hablar con mayor propiedad de una estructura estatal concebida como sistema de órganos constitucionales y no de la división de poderes, y se refiere a la dificultad que tiene describir el complejo entramado que se teje con la relación de pesos y contrapesos que se establece entre los diversos órganos del Estado, sin poder sujetar la relación de los mismos al molde tradicional de la división del poder o a una plantilla predeterminada

22. Con el advenimiento del Estado constitucional y la atomización del poder que supera la división clásica tripartita, queda sin fundamento el argumento consistente en que la independencia del poder judicial implica que ese poder asuma de manera directa las funciones de gobierno y administración, considerando que han surgido nuevos diseños institucionales, mediante los cuales se asignan estas labores a órganos especializados denominados Consejos de la Magistratura o de la Judicatura que cumplen con las funciones que constitucionalmente se les encomienda, sin necesidad de que los tribunales se reserven facultades en esa materia, y no por ello existe restricción a la independencia judicial.

Resulta un contrasentido que se reivindique la división tripartita del poder en forma autárquica, en un régimen constitucional donde existe una multiplicidad de órganos constitucionales con facultades expresas, y se reclame todavía la asunción de funciones de gobierno y administración de la organización judicial, por parte de los propios tribunales, como condición para el respeto a la independencia de los jueces.

La reivindicación dogmática de autogobierno de los tribunales sería válida en el siglo XIX o primeras décadas del siglo XX, antes de la consolidación del Estado constitucional contemporáneo, donde existen esquemas de redistribución del poder que permite el respeto de la independencia

judicial y a la vez asigna en un órgano separado, con facultades constitucionales específicas las actividades de gobierno y administración.

23. La función jurisdiccional, al margen de las distintas modalidades bajo las cuales se realice, siempre tendrá como rasgo distintivo el resolver controversias jurídicas y crear *derecho judicial*, y aun reconociéndose la existencia de un activismo judicial, o los elementos políticos o componentes materiales, históricos, filosóficos, psicológicos, de conciencia ya sea subjetiva u objetiva, jamás implica asumir las funciones de gobierno y administración de la organización judicial.

24. Desde la perspectiva de la teoría procesal clásica, se ha concluido que los mecanismos a través de los cuales el derecho aflora y se revela a los hombres, se pueden, simplificando, reducir a dos: el que se puede llamar de la *formulación para el caso singular* y el que se puede llamar de la *formulación por clases* o también de la *formulación legal*.

La diferencia entre los dos métodos de formulación del derecho, podría resumirse de la manera siguiente: a) mientras en el sistema de la formulación para el caso singular el derecho se manifiesta en forma de mandato concreto e individualizado, dirigido al individuo que se encuentra en una situación de hecho ya actual, b) en el sistema de la formulación legal el derecho se manifiesta en forma de leyes, esto es, de mandatos abstractos y generales, dirigidos de una manera indeterminada a todos aquellos que en el futuro puedan encontrarse en una situación de hecho, formulada anticipadamente, en hipótesis, como posible.

La posición del juez varía según predomine uno u otro método de formulación del derecho y será también diverso el contenido de la función jurisdiccional. Así en un Estado donde predomine el método de formulación legal, las fuerzas políticas de las que proviene el derecho se monopolizan por parte de los órganos encargados de formular las leyes. Son los órganos legislativos los que cumplen la función de tamizadores que preparan la certeza positiva de la condición jurídica y el juez debe aceptar sin discutir, sin poder reiniciar por su cuenta el trabajo de valoración política que ha sido realizado ya, de una vez por todas, por el legislador. Se da vigencia al sistema de legalidad que se caracteriza por *dividir tajantemente la justicia y la política; al juez no corresponde discutir la bondad política de las leyes; corresponde solamente, en cuanto juez y en cuanto jurista, observarlas y hacerlas observar, solo en casos de excepción los ordenamientos de un sistema de jurisdicción de derecho consiente a los jueces decidir con equidad*, bajo los principios generales de derecho o la costumbre, pero la regla general es que *el juez debe ser el servidor de la ley y su intérprete fiel, de conformidad con la tradición romana*.

En un Estado donde predomine el sistema de formulación del derecho para el caso singular (jurisdicción de equidad), el juez no encuentra una norma preconstituida de la cual pueda lógicamente deducir, en forma individualizada y concreta, el mandato. En este sistema el juez

debe obtener criterios de decisión de su conciencia o de su sentimiento de equidad natural. Pero el juez no tiene la libertad absoluta para decidir bajo sus caprichos personales o criterios subjetivos, sino debe buscar la solución que corresponda de forma más idónea a las concepciones morales y económicas predominantes en la sociedad en que vive en aquél momento, siendo, por consiguiente, el intérprete fiel de las corrientes históricas de su tiempo. En este sistema la función del juez, es creadora del derecho, es una actividad pre jurídica y esencialmente política. El juez realiza un trabajo que *podría llamarse de diagnosis política de las fuerzas sociales que, en el sistema de la formulación legal, está encomendado exclusivamente a los órganos legislativos.*

En contraposición al sistema legalista, donde al juez se asignó un papel secundario como simple aplicador de la ley, con márgenes muy reducidos para crear derecho, sólo ante presencia de lagunas y mediante procedimientos regulados por la propia ley, existe una tendencia que inició en Europa, pero que se ha desplazado hacia nuestro continente, consistente en ampliar los poderes del juez, y a dar más crédito con gran retardo a las enseñanzas de la escuela del “derecho libre” que tuvo gran éxito en Alemania, sin embargo, no se adapta plenamente en México y otros países latinoamericanos donde el sistema de legalidad continúa respetándose como un dogma que garantiza la unidad del Estado.

25. Para la teoría pura del derecho la función judicial es constitutiva del derecho y no meramente declarativa, toda vez que la actividad de los tribunales o juzgadores consiste en individualizar la norma general de derecho al caso concreto, pero en ese proceso el operador jurídico cumple una función creativa y no solamente declarativa. De esta manera, los tribunales no generan solo normas individuales, sino también generales, cuando el contenido de sus criterios establece un precedente o un criterio de jurisprudencia válidos no solo para el caso concreto que resuelven, sino también obligatorios para todos aquellos casos similares, produciendo de esa forma los jueces un nuevo derecho de fondo, cuando la norma individual contenida en la resolución no tiene una precedencia en la legislación o la costumbre.

26. En el marco de la nueva cultura jurídica que se impulsa en el Estado constitucional, cambia radicalmente el sistema de fuentes del derecho, en la medida en que el Poder Legislativo no será más el monopolizador de la emisión del derecho, toda vez que se matiza el alcance de la ley, al contener sólo pautas o parámetros que pueden orientar la actividad de los aplicadores de la norma.

La actividad creativa de los operadores será la que decante el derecho, utilizando los modernos métodos de interpretación y argumentación. De manera particular, los jueces tienen la obligación de motivar sus decisiones en forma exhaustiva, y viene en este sistema, una transformación radical del derecho, al ser producto de una operación racional de los operadores, en lugar de provenir de la libre configuración del legislador, que no estaba sujeta a control alguno y, por ello se utilizaba de manera arbitraria.

27. En el régimen de derecho constitucional democrático, la Constitución tiene una supremacía, no solo debido a su jerarquía, sino debido a que la moderna teoría del derecho ha revelado que las normas jurídicas no se conforman exclusivamente por reglas de derecho, sino por principios que se encuentran consignados en los textos fundamentales. En los casos difíciles, donde entran en colisión esos principios, los juzgadores para resolver tienen que acudir a métodos de ponderación, lo cual acentúa la libertad del juzgador para conformar criterios que por su novedad, se incorporan como normas al sistema.

28. La doctrina identifica en la historia del pensamiento jurídico varias concepciones sobre la naturaleza de la función judicial, dentro de las cuales destacan: a) el modelo silogístico; b) el modelo realista; c) el modelo positivista con la modalidad de la *discreción judicial*, y d) el modelo de la *respuesta correcta de Ronald Dworkin*.

En el modelo silogístico, el juez está sujeto únicamente a la ley, y por eso, el poder judicial no puede legislar sino tan sólo aplicar la ley, lo que significa para la doctrina tradicional, *subsumir el caso jurídico concreto bajo el precepto legal y, silogísticamente, aplicarle la solución prevista en él*.

El modelo del realismo jurídico es defendido por todas las corrientes anti-formalistas; según el mismo, las decisiones de los jueces son producto de sus apetencias personales y de sus conciencias subjetivas. El juez primero decide y luego justifica sus decisiones, mediante normas que localiza del marco existente o las crea. Las normas preexistentes no son más que juguetes vistosos, ante los ojos del juez. En este modelo carece de sentido plantear el tema de los casos difíciles porque desde la lógica del mismo no se dan en la realidad; el juez siempre tiene la posibilidad de resolver los casos que se le plantean. El juez tiene poder político y nunca está totalmente subordinado a la ley. Se concede al poder judicial un auténtico poder político que no es congruente, para una parte de la doctrina, con el sistema de legitimación del estado democrático ni con el postulado de la división de poderes.

El modelo positivista de la *discreción judicial*, toda vez que la única diferencia que existe entre ambos, es la relativa a que, éste último si reconoce la existencia de casos difíciles pero, en los cuales el juez tiene la discrecionalidad en el sentido fuerte del término, que implica exactamente lo mismo que decidir de antemano como lo plantea el modelo realista. Además, el modelo positivista defiende, al igual que el realista, el poder político del juez y le permite la aplicación de normas retroactivas. El derecho preexistente no ofrece respuestas correctas, sino una variedad de posibles respuestas y los jueces eligen discrecionalmente entre ellas.

Para el modelo de la respuesta correcta, el juez siempre encuentra la respuesta correcta en el derecho preestablecido. El juez carece de discreción y por lo tanto de poder político. La verdadera respuesta correcta corresponde a la teoría que es capaz de justificar del mejor modo los materiales jurídicos vigentes. Este modelo, según la doctrina, tiene varias ventajas, entre las que menciona las relativas a que el juez no se convierte en legislador, lo cual significa que el poder judicial tiene como función garantizar derechos preestablecidos. Otra ventaja del modelo, es la compatibilidad con el postulado de la división de poderes, puesto que el juez está subordinado a la ley y al derecho. El poder judicial es nulo, porque su función es garantizar derechos. En tercer lugar, el modelo de la respuesta correcta rechaza la teoría del silogismo, pero acepta su postulado básico: el juez no tiene ni puede tener poder político. La función del juez es garantizar los derechos individuales y no señalar los objetivos sociales. La función judicial es distinta a la legislativa o a la ejecutiva. Por último, otra ventaja es la relativa a que en los casos difíciles los jueces no basan sus decisiones en decisiones sociales o directrices políticas. Los casos difíciles se resuelven con base en principios que fundamentan derechos. Este modelo tiene grandes semejanzas con la teoría más moderna del *garantismo* desarrollada en los últimos años por Ferrajoli.

29. La corriente del arbitrio judicial sostiene que, de ordinario, *la ley ofrece una pluralidad de soluciones correctas, dentro de las cuales el juez, en un acto de voluntad, escoge una en ejercicio de su arbitrio*; sosteniendo igualmente que la decisión judicial, en suma, es un acto en el que intervienen elementos de naturaleza heterogénea y en el que resulta fundamental la personalidad individual del juez. Una parte importante de los juristas, profesan también, sin saberlo ese nuevo paradigma. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional Español, no se ha conformado con colorear democráticamente el derecho vigente, sino que ha ido creando un nuevo derecho, por encima del texto de las normas positivas.

La existencia del arbitrio y la determinación de su contexto se definen por la necesidad del juez de elegir entre diversas soluciones posibles dentro de la legalidad. Se presupone que sin traspasar el ámbito de lo legal, existe una pluralidad de opciones justas para resolver una controversia. De modo que el arbitrio se contrapone a dos defectos: la legalidad mecánica, que no ve o no quiere ver la intervención activa del intérprete, su deliberación, y la arbitrariedad, que es el arbitrio sin reglas, y más adelante, complementa su postura, destacando que: “La ausencia de un criterio legal no significa de ausencia de criterios *tout court*. Esto es así aunque se considere que una deficiencia de la ley no comporta necesariamente una solución, ilegal. Se podría hablar, en última instancia, de “a-legalidad”, pero no por ello de ajenidad al derecho. El pluralismo de las opiniones, en definitiva, señala las posibilidades legalmente indiferentes, pero no jurídicamente indiferentes. Una posible explicación de esto conecta directamente con la imparcialidad.

30. El garantismo postulado por Ferrajoli se refiere a la sujeción de todo juzgador, y no solo de los jueces constitucionales, al régimen de derechos fundamentales consignados en los textos

fundamentales. Así la sujeción de todo juzgador a la ley ya no es, como en el viejo paradigma positivista, sujeción a la letra de la ley, cualquiera que fuere su significado sino sujeción a la ley en cuanto *válida*, es decir, coherente con la constitución. Y en el modelo constitucional garantista la validez ya no es un dogma asociado a la mera existencia formal de la ley, sino una cualidad contingente de la misma ligada a la coherencia de sus significados con la constitución, coherencia más o menos opinable y siempre remitida a la valoración del juez. De ello se sigue que la interpretación judicial de la ley es también siempre un juicio sobre la ley misma que corresponde al juez junto con la responsabilidad de elegir los únicos significados válidos, o sea, compatibles con las normas constitucionales sustanciales y con los derechos fundamentales establecidos por las mismas. Esto y no otra cosa, dicho sea incidentalmente, es lo que entendíamos hace veinte años con la expresión jurisprudencia alternativa; consistente, en la interpretación de la ley conforme a la constitución, considerando el insalvable deber del juez de cuestionar la validez constitucional de la norma que ha de aplicar; y, por tanto, nunca sujeción a la ley de tipo acrítico e incondicional, sino sujeción ante todo a la constitución que impone al juez la crítica de las leyes inválidas a través de su reinterpretación en sentido constitucional y la denuncia de su inconstitucionalidad

31. En la actualidad no existe duda de que los jueces crean derecho, y ante el cuestionamiento de la falta de legitimación de esos servidores públicos para emitir normas jurídicas, un sector muy representativo señala que su legitimación proviene de diversos factores, entre los que destacan: **a)** su dependencia exclusiva de la ley; **b)** la responsabilidad que tienen los juzgadores para tutelar los valores democráticos aceptados en el sistema, y **c)** el apego al principio de racionalidad, toda vez que los jueces para legitimar su actuación en la creación del derecho deben motivar la incorporación de las nuevas normas al sistema.

32. Existen dos formas de legitimación de la autoridad, una de origen, por ser electa mediante comicios democráticos, y otra que deriva de su actividad, en la medida en que sus actos favorecen los principios del régimen plural y democrático. Esta segunda forma de legitimación resulta aplicable a los jueces y sobre todo a los constitucionales, en la medida en que existe una corriente de la doctrina que señala como la norma fundante del sistema la cláusula democrática, lo que se traduce que donde no existe una norma en el sistema para decidir un caso, debe atenderse a esa norma fundante. Los jueces hablan por sus sentencias y por el contenido de las mismas se legitiman, no requieren ser electos para justificar su autoridad ante los justiciables, basta con que atiendan a los principios del régimen democrático.

33. A pesar del reconocimiento de la función cada vez más activa de los jueces en la creación del derecho, resulta muy difícil que se concrete el gobierno de los jueces, considerando que dentro del estrecho marco de su competencia, para determinar el significado o conformidad de las leyes que ha de aplicar con el texto constitucional, respetan las normas preexistentes y se mantienen sin invadir los ámbitos de competencia del legislador, con lo que se conjura la idea señalada y se

afianza la posibilidad de la división de poderes. *Pensar que las controversias razonables sobre el significado de las normas que se aplican puedan o deban ser resueltas por una mayoría de legisladores antes que de jueces, y que la última palabra sobre ellas, corresponda a la comunidad política equivale a rechazar el principio de separación de poderes y a desentenderse de la diferencia entre legislación y jurisdicción, entre poder legislativo y poder judicial: uno legitimado por la representación, el otro, por la sujeción a la ley.* Todo estaría perdido, como escribió Montesquieu, si el poder judicial quedara unido al poder legislativo. La separación y la independencia de la función jurisdiccional respecto de las funciones legislativa y de gobierno garantiza, en efecto, su carácter tendencialmente cognoscitivo, en virtud del cual, una sentencia es válida y justa no porque sea querida y compartida por una mayoría política, sino porque se funda en una correcta comprobación de sus presupuestos de hecho y de derecho. *Esta independencia de los jueces frente a los actores políticos en la determinación del objeto del juicio es, en efecto, la principal garantía de su imparcialidad: la cual tiene para la jurisdicción el mismo valor que la neutralidad valorativa tiene para la investigación científica.*

34. Para que el juez este habilitado para cumplir con su labor en la época contemporánea resulta necesario garantizarle la independencia plena tanto de actores políticos o grupo de intereses (*externa*), como de servidores públicos de la propia organización judicial que le puedan señalar directrices en su actuar o estén en condiciones de persuadirlo para que resuelva en contra de sus convicciones (*interna*), toda vez que de esa independencia proviene la principal garantía judicial que es la imparcialidad, en beneficio evidente de las partes de los procedimientos judiciales.

Por encima de preservar una supuesta autonomía o autogobierno de la organización judicial que privilegia por necesidad una estructura jerárquica, donde existe posibilidad de sujetar al juez a criterios o lineamientos de otros servidores públicos judiciales que se ostentan como superiores, se encuentra la independencia de los jueces para decidir en forma imparcial los asuntos de su competencia.

35. Relevante nos pareció la postura doctrinal de que la imparcialidad no se obtiene con un juez *aséptico* o *eunuco*, porque no es posible encontrar en la raza humana a personas con esos atributos de limpieza, pues todos estamos contaminados por nuestro entorno que favoreció una formación que nos hizo crear convicciones, creencias o principios que derramaremos en nuestros puntos de vista cotidianos o profesionales. De ahí que el enfoque no sea localizar al ser humano impecable para que asuma la alta función de juzgador, sino aceptar que **en la democracia no hay otra forma de imparcialidad que la que resulta del pluralismo y del control recíproco entre los distintos agrupamientos espontáneos dentro de su estructura.** Más aún: diríamos que esta es la única garantía de imparcialidad, por lo cual, sin democracia no hay imparcialidad y tampoco judicialidad.

El juez ideológicamente “aséptico” no es más que una construcción artificial, un producto de retórica ideológica, un trabuco que la realidad no admite. **Lo que la triste realidad nos ofrece cuando se promueve este estereotipo, son jueces que pretenden ser imparciales cuando en realidad son altamente subjetivos y arbitrarios, porque partiendo de la tesis de que sus criterios son “objetivos”, lo que hacen es pretender imponer a todos sus valores subjetivos, o bien, esta promoción engendra jueces que se entrenan para ocultar su ideología o que se acostumbran a sostener punto de vista compatibles, según la marcha y el ritmo de los intereses de turno. No son jueces sin ideología, sino jueces que ocultan su ideología o que asumen públicamente cualquier ideología, lo que no sólo es sumamente peligroso, sino también denigrante para la persona y para su derecho humano a la identidad.**

36. La independencia judicial es la potestad conferida a los jueces en virtud de la cual se encuentran en posibilidad de administrar justicia de acuerdo con su ciencia y su conciencia, sin que estén sujetos a consignas o directrices de los órganos de los demás poderes del Estado, o de los órganos superiores del poder a que pertenecen. La potestad se destruye o se merma considerablemente cuando se establece como obligatoria para los jueces inferiores la jurisprudencia de los superiores. La independencia es un requisito inexcusable para el ejercicio de la función jurisdiccional. El juez que no es independiente, en realidad no es un verdadero juez. **Juez independiente sólo lo es el que se encuentra en condiciones de resolver cualquier caso que le compete con arreglo a su ciencia y a su conciencia.**

37. La independencia de los jueces puede ser *externa* cuando garantiza al magistrado su autonomía respecto de poderes ajenos a la propia estructura institucional judicial, o *interna* cuando se garantiza la autonomía del juzgador respecto del poder de los propios órganos de la institución judicial.

Estamos acostumbrados en nuestro sistema hablar de la independencia del poder judicial desde la perspectiva *externa*, pero jamás de la posibilidad de democratizar internamente a las estructuras judiciales a efecto de lograr la plena autonomía de los jueces y facilitar el imperio del Estado constitucional democrático de derecho, hacia el que ya han evolucionado algunos estados del continente europeo, pertenecientes, al igual que México, a la familia romano-germánica

La dependencia *interna* de los jueces resulta tan detestable como la *externa*, en la medida en que ambas impiden que el juez resuelva con base a su entendimiento de la ley y el derecho los casos sometidos a su conocimiento. Pero incluso, sería más importante la independencia *interna*, en la medida que se advierte que los miembros de los altos cuerpos colegiados de la judicatura desafortunadamente son más proclives que los propios políticos a dar prioridad a sus intereses personales y desafortunadamente a sus rencores e intereses mezquinos que se acumulan contra jueces de otras instancias, entendibles en el ambiente del oficio público; esa circunstancias

proclives al subjetivismo, propician la imposición de verdaderas dictaduras dentro de la estructura judicial

38. En Latinoamérica en general y particularmente en México, no se distingue suficientemente entre la independencia del poder judicial y la independencia de los jueces. La primera no necesariamente implica la segunda; pero sin esta última no se puede lograr la imparcialidad judicial. Las propias cortes supremas frecuentemente se resisten a la democratización del poder judicial y prefieren mantener estructuras jerárquicas, sin respetar la idea de que cada juez debe tomar decisiones respecto al caso, únicamente sobre la base de su propia comprensión de la prueba e interpretación de la ley aplicable.

La cortes supremas también se han reservado la facultades de gobierno y administrativas, como hemos señalado, en el caso de México, incluso, en virtud de una reforma constitucional de 1999, el Pleno de la Suprema Corte recuperó facultades que años antes cuando se creó el Consejo de la Judicatura Federal se le habían encomendado a éste. Entre las facultades de gobierno que mantienen los tribunales superiores es el relativo a su intervención en la designación de jueces, sea su intervención reconocida legalmente, o en forma velada como en el caso de México, donde la Corte tiene subordinado al Consejo de la Judicatura y éste es sólo un organismo auxiliar. Esa facultad de designación de jueces crea el vínculo de dependencia perfecto, haciendo añicos la noble aspiración de que los juzgadores se mantengan independientes; moralmente se siente comprometidos o subordinados a los ministros, quienes desde luego, en un sistema democrático, no serían más que sus simples compañeros con un tramo de competencia específico, en términos del reparto que de la misma hubiere realizado el Constituyente.

39. La estructura autoritaria del poder judicial solo permite que accedan a la judicatura aquellas personas que han demostrado ser afines a los intereses de los integrantes de los tribunales superiores quienes a su vez comparten ideales con los grupos de poder. En el caso de México ha existido marginación para los juzgadores que no se adaptan al aparato de justicia, obstaculizándoles ascensos, regateándoles reconocimientos, con la idea de que ellos mismos presenten renuncias, y en el peor de los casos buscando sancionarles en procedimientos escrupulosos, o de plano obligándoles a renunciar.

La estructura vertical y sus prácticas autoritarias cotidianas tiene sus efectos, pues según una encuesta reproducida por la maestra Margaret Popkin los únicos países latinoamericanos donde existe un grado aceptable de confiabilidad en materia de independencia judicial son Uruguay, Costa Rica y Chile, encontrándose en el extremo opuesto con una **desconfianza** muy elevada en el poder judicial son Argentina con un índice de desconfianza del 90.3%, Paraguay con 88% y México con 81.1%

40. Una corriente de la doctrina también clasifica la independencia de los jueces como *negativa* y *positiva*. De conformidad con esa línea de análisis, la *independencia negativa* de los jueces, en términos generales, se trata de la potestad de rechazar las presiones y sugerencias que procuran sustituir las reglas preestablecidas por pautas extralegales que sirven a razones de intereses o conveniencia política de ciertos individuos o grupos sociales. En términos estrictos se trata del deber de los jueces de conformidad a razones y motivos del sistema de reglas preestablecido. Con la expresión *independencia negativa* se procura mostrar la autonomía de decisión de los jueces pertenecientes a un determinado servicio de justicia. Creo que en el caso de la autonomía o independencia negativa, estamos hablando de una cualidad que pueden exhibir en distinto grado una buena parte de los sistemas judiciales contemporáneos. Y si pensamos en la autonomía como ideal a alcanzar, al menos en Occidente, se trata hoy de un valor universal. En este sentido, se sostiene ya hace algunos años que *la independencia de la jurisdicción está reconocida en todos los países civilizados y es considerada como presupuesto fundamental de toda cultura jurídica superior*.

Por lo que se refiere a la independencia *afirmativa*, se sostiene que en los sistemas donde existe un control difuso de Constitución, los jueces están obligados a sujetarse exclusivamente al texto fundamental, rechazando incluso cualquier ley o decreto que se encuentre en contradicción con aquél al decidir, lo que se convierte en una independencia que denomina *afirmativa* respecto a los actos en esos casos del poder legislativo o ejecutivo.

41. En México no existe un estudio que de claridad a los temas de la independencia *interna* de los jueces, toda vez que incluso el propio constituyente ha incorporado normas al texto fundamental que contravienen la autonomía de los juzgadores respecto de órganos del propio poder judicial que se autoproclaman como superiores jerárquicos, e incluso, a pesar de que se declara la independencia de la que deben gozar los jueces en los artículo 17 y 100 de la Constitución, en ese mismo texto se establecen normas que la restringen.

Para ilustrar esa contradicción de nuestra regulación constitucional me referiré solo a algunas disposiciones que contradicen la independencia *interna* de los órganos judiciales, con lo que se merma considerablemente la independencia de los jueces. El primero de ellos es el relativo a la facultad que se le otorga a la Suprema Corte para unificar los criterios de los tribunales colegiados de circuito a efecto de fijar la jurisprudencia por contradicción que será obligatoria para todos los juzgadores (artículo 107, fracción XIII). Junto a esa facultad, también se localiza la facultad que tienen la Suprema Corte y los propios tribunales colegiados para crear criterios jurisprudenciales por reiteración, los cuales deben ser aplicados obligatoriamente por los jueces al resolver los asuntos sometidos a su consideración (artículos del 192 al 197 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Con esas disposiciones no cabe duda que se vulnera la *independencia* e *imparcialidad* de los jueces y tribunales que tienen la obligación de seguir los criterios contenidos en las tesis jurisprudenciales,

fijados por los órganos superiores del propio sistema judicial, con lo que se concreta una violación a lo que se denomina independencia judicial *interna*.

Un segundo caso de la violación al principio de independencia judicial consagrado en los preceptos constitucionales transcritos en párrafos que anteceden, el propio artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no obstante que reafirma la independencia e imparcialidad de los Consejeros del Consejo de la Judicatura Federal (párrafo quinto), contradice esa disposición con otra que se refiere a la integración del propio Consejo (segundo párrafo), al otorgar la facultad al Pleno de la Corte, para que designe a la mayoría de los Consejeros, con lo que se garantiza un grado de dependencia perfecto del Consejo al Pleno de la Suprema Corte, con lo que se afianza una violación más a la independencia *interna* de los jueces y confirma la integración jerarquizada de la estructura judicial en México. Esto debido a que el Consejo es el órgano encargado de realizar los procesos de selección de jueces y magistrados.

El Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, en sus artículos 1.1. y 1.2., impone a los jueces para mantener la imparcialidad determinadas conductas, y disponen lo siguiente: *El Juez 1.1. Rechaza cualquier tipo de recomendación que tienda a influir en la tramitación o resolución de los asuntos que se sometan a su potestad, incluso las que pudieran provenir de servidores del Poder Judicial de la Federación. 1.2. Preserva el recto ejercicio de su función denunciando cualquier acto que tienda a vulnerar su independencia.*

La estructura judicial jerarquizada impide que en México se cumpla, al menos con las disposiciones contenidas en los numerales 1.1. y 1.2., transcritos, toda vez que, para decidir algún asunto de su competencia, el juez debe atender obligatoriamente a los criterios judiciales contenidos en la jurisprudencia fijada por los tribunales de mayor jerarquía. Por ese motivo, a efecto de dar plena vigencia a los lineamientos del Código de Ética se impone una reforma del texto constitucional y legal que regula la emisión y vigencia de la jurisprudencia, así como para desterrar cualquier vestigio de reglas que lleven a una dependencia *interna* del juzgador, como el sistema de su designación, donde el Pleno de la Corte, en forma velada o abierta decide sobre las vacantes y determina en forma deliberada las promociones del personal.

42. Para lograr la independencia externa de los jueces en México existe una regulación muy precisa que si se observa sería una herramienta útil para la autonomía de los juzgadores. Esa regulación parte de las garantías judiciales incorporadas en la Constitución general y que son las siguientes: de estabilidad, de autonomía financiera, de responsabilidad y de autoridad, estudiadas con amplitud en el capítulo sexto del trabajo.

Un aspecto digno de comentarse es el relativo a la garantía de autonomía financiera, que los miembros del Poder Judicial la visualizan como un derecho propio de ese tipo de servidores públicos, para administrar con entera libertad su presupuesto, sin sujetarse a las reglas de transparencia y supervisión de otros órganos constitucionales con labores de fiscalización; sin

embargo, nosotros consideramos que la autonomía financiera, al ser una garantía, se establece la disposición a favor del gobernado, para que se haga realidad la imparcialidad de los jueces establecida en el artículo 17 de la Constitución general. En consecuencia, no excluye esa garantía a los órganos judiciales de sujetarse a la normatividad relativa al control y fiscalización de los recursos públicos, como los demás entes públicos.

La actitud de autocontrol del gasto del Poder Judicial y la forma en que han administrado los subejercicios, otorgando bonos adicionales o constituyendo fideicomisos de compensaciones diferidas a favor de los jueces y magistrados, ha cancelado la posibilidad de que se otorgue un porcentaje fijo del presupuesto o del PIB, como se proponía por parte de la doctrina hace tres décadas, para evitar las negociaciones desgastantes y denigrantes con el gobierno, cada año para fijar el presupuesto de la organización judicial, circunstancia que pone en una situación de vulnerabilidad a los juzgadores, toda vez que las autoridades que participan en la aprobación del presupuesto, también son parte de los juicios de mayor trascendencia que deberán resolver los altos funcionarios judiciales.

43. En cualquier organización social donde existe un gobierno, se conforma un grupo minoritarios que ejerce funciones de poder, mediante las cuales manda, conduce, guía o dirige el destino de la comunidad que conforma el otro grupo de la estructura gubernamental respectiva al que podríamos denominar grupo *gobernado*, compuesto por la mayoría de los integrantes de la organización social.

Resulta inadmisiblesometer a los jueces a la dirección, mando, regimiento o autoridad de terceros, y ni siquiera de los órganos internos del propio poder judicial. Si la función judicial requiere la independencia, los jueces no han de tener ninguna otra obediencia distinta de la que deben a la Constitución y a las leyes. O sea a las normas que han de aplicar. Precisamente por eso, resulta indispensable, también, que el estatuto jurídico del juez esté definido en términos tales que no implique ni permita condicionamientos o presiones sobre su actuar

44. La doctrina contemporánea con gran tino ha señalado que no puede identificarse a los tribunales como organizaciones burocráticas jerarquizadas, sino por el contrario, el término que permite una mejor precisión del orden judicial atendiendo a la naturaleza de las funciones jurisdiccionales e imprescindible independencia de los juzgadores, es el de *organizaciones profesionales*. La doctrina española destaca que los jueces no están llamados a administrar ni a legislar, sino que se dedican de modo exclusivo a juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y sobre esa labor no cabe, ningún tipo de dirección ajena, esto quiere decir que el *gobierno del poder judicial* solo puede tener un alcance particular o específico (personal). En otros términos, ha de consistir esencialmente en el control del estatuto jurídico del juez, cuyo contenido mínimo está enunciado en el artículo 122.2 de la Constitución española de 1978 y que abarcan atribuciones en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario.

45. En México en lugar de hablarse de las funciones de gobierno y de administración del poder judicial, se acuñó, con el tiempo, un concepto que abarca los elementos que componen las funciones mencionadas y que es a saber el de: *administración de justicia en sentido estricto*. Una parte de la academia define a la administración de justicia desde esa perspectiva limitada como: las tareas que deben realizar los tribunales para preparar, seleccionar y designar a sus integrantes y, en general todo lo relativo a la administración y gobierno de los tribunales.

Existe un consenso de que el gobierno del poder judicial se compone de las facultades siguientes: nombramiento, adscripción, promoción, ratificación y remoción de jueces y magistrados, así como la inspección y régimen disciplinario de estos funcionarios. Sin embargo, desde nuestro punto de vista el concepto de gobierno del poder judicial abarca también las funciones administrativas relativas al ejercicio del presupuesto para: cubrir los sueldos, remuneraciones, compensaciones y prestaciones de los servidores adscritos a los órganos jurisdiccionales, así como los relativos a la adquisición de inmuebles, muebles y artículos de oficina y demás bienes materiales indispensables para la buena marcha de la función que tienen encomendada los tribunales.

El concepto de *administración de justicia* proporcionado por la academia mexicana, implica que la administración sea el género y el gobierno del poder judicial la especie. Por ello se sostiene que los aspectos administrativos del poder judicial, es decir la verdadera *administración de justicia* se refieren por una parte: *a)* a la necesidad de la preparación especial de los jueces a través de estudios especializados de carácter profesional y en las escuelas judiciales, así como los sistemas de selección y nombramiento, y *b)* los instrumentos de gobierno de la judicatura, que tradicionalmente se encomendaban a las secretarías de justicia o ministerios de justicia, en el sistema continental europeo o a los tribunales de mayor jerarquía en los ordenamientos angloamericanos

46. Utilizar los términos *gobierno* y *administración* para identificar determinadas funciones que realizan los órganos judiciales resulta altamente riesgoso, de ahí que consideremos correcta la categorización que utiliza primero la ministra Martha Chávez Padrón y que retoma y divulga el ministro José Ramón Cossío Díaz para agrupar las cuestiones relativas al manejo presupuestal, el nombramiento y adscripción de jueces, la delimitación de circuitos y distritos, la creación de normas generales mediante reglamentos o acuerdos, etcétera, en la categoría de ***atribuciones no jurisdiccionales***; pero, por la época en que se acuñó dicha categoría sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenía asignadas las cuestiones citadas, por ello el ministro tituló su texto: Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, dado que actualmente las facultades de referencia son compartidas entre diversos órganos judiciales. Las principales funciones de ese tipo son monopolizadas por el Consejo de la Judicatura Federal y por la Suprema Corte de Justicia, pero no son menores las tareas no judiciales propiamente dichas

que deben realizar los jueces y magistrados para que funcione su tribunal, se han identificado hasta 47 actividades no jurisdiccionales que desempeñan de manera cotidiana los servidores judiciales mencionados, por ello sólo pretendiendo actualizar el concepto utilizado por los señores ministros, pero sin el ánimo de modificarlo, nos atrevemos a proponer que en la actualidad en lugar utilizar los conceptos de *gobierno* y *administración del poder judicial* debemos hablar con mayor precisión y propiedad de ***facultades no jurisdiccionales del poder judicial***.

47. A nivel doctrinal se identifican tres modelos para el gobierno del Poder Judicial: el externo, el interno y el institucional. El ***externo*** es denominado de esa forma porque las principales decisiones sobre el estatuto de los jueces se adoptan en sedes no judiciales. En el modelo ***interno*** que confía, en principio o en última instancia en virtud de recurso, las decisiones sobre las atribuciones no jurisdiccionales a los propios órganos jurisdiccionales. El tercero y último es el que llamaremos ***institucional*** pues se distingue por encomendar el gobierno del Poder Judicial a órganos creados *ex profeso* por el constituyente para desempeñar ese cometido, sin que se ubiquen en ninguno de los poderes clásicos del Estado.

Desde la expedición de la Constitución de 1917 y hasta su reforma de 1994, las facultades no jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, fueron monopolizadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pero, después de la reforma señalada que incorporó el Consejo de la Judicatura, las referidas facultades se dividieron, y así, éste órgano de nueva creación asumió las mismas, en una etapa inicial, por lo que respecta a toda las instancias judiciales, pero exceptuando la esfera de competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues el máximo tribunal del país, conservaría esas facultades dentro de su ámbito.

En nuestro sistema se reconoce que el desempeño de las facultades no jurisdiccionales implican una relación de dominio, por esa razón, se excluye a la Suprema Corte de Justicia del ámbito de competencia del Consejo de la Judicatura y se prefiere que el máximo tribunal del país, dentro de su ámbito, continúe realizando las facultades administrativas y de gobierno, sin importar que las atribuciones jurisdiccionales de la Corte se han incrementado y que pudieran descuidarse por la atención de asuntos ajenos a la función esencial del máximo tribunal

48. La reforma judicial de 1999 fue un gran retroceso, por permitir asumir plenamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación las funciones no jurisdiccionales de mayor trascendencia del Poder Judicial, entre las que podrían destacarse: a) en primer lugar por la facultad de nombrar a la mayoría de los consejeros de la judicatura; b) en segundo lugar por quedar sujeto el Consejo a las instrucciones de la Corte para emitir reglas o normatividad con los lineamientos que se le instruyan a efecto de tener un marco compatible con las determinaciones tomadas por la Corte, respecto a determinadas materias de gobierno y administración, y c) la facultad de la Suprema Corte para modificar las decisiones del Consejo, desde una perspectiva eminentemente jurídica, a través del recurso administrativo correspondiente.

Hacemos referencia a esa reforma, con la finalidad de concluir que **México adoptó consciente o inconscientemente el modelo *interno para ejercer las funciones no jurisdiccionales del Poder Judicial*, a pesar de la existencia de un órgano denominado Consejo de la Judicatura Federal, pues en todo caso, éste organismo resulta ser un ente auxiliar de la Suprema Corte que conserva intacto el papel de tribunal máximo del Poder Judicial de la Federación, y con esa jerarquía, como encargado único y final de resolver las funciones no jurisdiccionales más delicadas.**

49. Desde luego que el autogobierno que pretende implantarse en el Poder Judicial mexicano tiene el inconveniente de que limita la independencia de los jueces que la doctrina identifica como *independencia interna*. Sobre este particular, la doctrina española reconoce, partiendo de un análisis dogmático de su legislación, que los jueces han de ser independientes frente: **a)** a los otros poderes del Estado; **b)** frente a los poderes socioeconómicos (artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial española), y **c)** frente a todos los órganos judiciales y de gobierno del poder judicial (artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial española).

La sentencia dictada por el Tribunal Constitucional Español en el expediente número 108/86, contiene un fundamento jurídico en el numeral sexto que señala: *Naturalmente la independencia judicial (es decir, la de cada juez o tribunal en ejercicio de su jurisdicción) debe ser respetada tanto en el interior de la Organización judicial (artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial español) como por todos (artículo 13 de la misma Ley).*

El propio legislador español al emitir la Ley Orgánica del Poder Judicial, señaló en la exposición de motivos, en la parte conducente: *se precisa que la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional se extiende frente a todos, incluso frente a los propios órganos jurisdiccionales, lo que implica la imposibilidad de que ni los propios jueces o tribunales corrijan, a no ser con ocasión del recurso que legalmente proceda, la actuación de las otras instancias judiciales.*

50. Para superar el modelo *interno* y pasar al *institucional* que pretendió implantarse en México después de la incomprensida reforma de 1994, resulta necesario que se considere la autonomía del juzgador respecto de los propios órganos del Poder Judicial, como lo señala el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, pero sobre todo resulta necesario que se reforme la Constitución para incorporar la independencia *interna*, curiosamente desterrando el modelo *interno*, o de *autogobierno de la magistratura*, como lo caracteriza la academia, mediante el cual se mantiene la facultad última en la Suprema Corte para decidir todo lo relativo a la materia de gobierno y administración del Poder Judicial, con la finalidad de implantar el *modelo institucional*, que tendría como nota distintiva la autonomía, sin cortapisas, del Consejo de la Judicatura, eliminando los vínculos de subordinación y dependencia que mantiene, respecto de la Suprema

Corte o de cualquier otro orden gubernamental y así favorecer la verdadera independencia e imparcialidad de los jueces.

La adopción del *modelo institucional para ejercer las funciones no jurisdiccionales*, implicaría encomendar las facultades no jurisdiccionales del Poder Judicial Federal, incluyendo las de la Suprema Corte de Justicia, a un órgano creado constitucionalmente *ex profeso* por el constituyente para tal tarea.

Con la denominación *modelo institucional* se alude a aquellas experiencias, surgidas en ordenamientos, anteriormente, adscritos al modelo interno, que han optado por crear *ex novo* un nuevo órgano, de carácter colegiado, situado fuera de la dependencia de los poderes clásicos del Estado, en cuyas manos se ponen los instrumentos necesarios para resolver, de acuerdo con la Constitución y la ley, cuanto afecta al estatuto de los jueces.

Como puede advertirse, las anteriores caracterizaciones del modelo institucional, ubican a los órganos singulares que se encargarán de las actividades de gobierno y administrativas del poder judicial, no necesariamente dentro del ámbito de los propios tribunales, sino en el espacio que les otorgue el Constituyente y, posteriormente, le respete el legislador.

51. En otros términos, los países que han incorporado los llamados consejos de la magistratura o de la judicatura, no necesariamente han adoptados un modelo institucional, sino que en algunos casos, como México, solo se han desplazado hacia el autogobierno de la magistratura, quedando atrapados en el modelo clásico, donde los tribunales de mayor jerarquía asumen las funciones señaladas, instaurándose relaciones de supra-subordinación entre las distintas instancias del poder judicial. Estimamos que para establecer un verdadero *modelo institucional*, además de incorporar al sistema la figura del Consejo de la magistratura o de la judicatura, resulta necesario, además dotar a ese órgano de independencia y autonomía, respecto de cualquier instancia gubernamental, ya sea ésta administrativa, legislativa, e incluso judicial, para garantizar con ello las bases de la verdadera independencia tanto *externa* como *interna* de los juzgadores.

Desde esa perspectiva, son pocos los países que han adoptado el *modelo institucional para ejercer las funciones no jurisdiccionales*, y son aquellos donde su poder Constituyente asumió el reto de otorgar autonomía e independencia a los órganos encargados del gobierno del poder judicial, incluso respecto de los tribunales de “mayor jerarquía”, entre ellos podemos mencionar a Italia, Portugal, España, Argentina y Costa Rica. En el resto, no obstante la creación de los Consejos de la Judicatura, subsiste un autogobierno de la magistratura, dentro de una estructura piramidal, donde los tribunales de “mayor jerarquía” retienen las funciones esenciales del gobierno judicial, y delega otras al Consejo que le está subordinado en distintos grados.

52. Desde principios del siglo pasado, existían órganos a los que se encomendaban funciones no jurisdiccionales en España e Italia, estos se encontraban adscritos a la propia estructura judicial,

por eso no se puede decir que sean antecedentes directos de los Consejos de la Magistratura o de la Judicatura que surgieron y tuvieron auge a partir de la segunda posguerra mundial. La doctrina coincide en que Francia es el país donde se origina el nuevo modelo *institucional* de gobierno del Poder Judicial. En efecto, la Constitución francesa de 27 de octubre de 1946 reguló en el título IX, artículos 83 y 84, al *Consejo Superior de la Magistratura*. Estos preceptos fueron reglamentados por las leyes de 1º y 22 de febrero de 1947. La integración del órgano, es muy peculiar debido a que intervienen ex officio integrantes de la Asamblea nacional y destacados elementos del Poder Ejecutivo, como lo es el propio Presidente de la República y el ministro de Justicia, pero esa composición no impide que funcione de manera extraordinaria por la importancia que se da en las prioridades del gobierno de la nación al tema de la administración de justicia; además, la participación del Poder Ejecutivo en las funciones no jurisdiccionales de los tribunales, tampoco ha limitado la independencia de los jueces.

La integración del citado organismo es de catorce miembros, presididos por el presidente de la República, y como vice-presidente el ministro de justicia; seis miembros designados por la Asamblea Nacional, por mayoría de dos tercios, pero de sus miembros; otros seis debían ser designados, cuatro de los cuales debían tener la calidad de magistrados, como representantes de las diversas categorías de funcionarios judiciales, y otros dos integrantes, designados por el presidente de la República, fuera de los miembros del gobierno y de la magistratura, pero pertenecientes al personal judicial de otras categorías.

La circunstancia de ser el francés el primer Consejo de la Magistratura que se constituye con el perfil del modelo institucional, no necesariamente le convierte en el paradigma a seguir por parte de otros países, al menos nosotros no recomendaríamos que se importe ese esquema para México, sobre todo por la satanización que existe en nuestro medio para que el Ejecutivo participe en el diseño y ejecución de una política de Estado en materia de administración de justicia, baste con señalar que no se acepta siquiera el respeto a la auto-organización del Ejecutivo, para que diseñe con autonomía su estructura interna y, si lo decide, incorpore una Secretaría de Justicia, mucho menos podría solicitarse que el Presidente y el titular de esa Secretaría, en caso de que existiera, intervinieran presidiendo al órgano encargado de las funciones no jurisdiccionales del Poder Judicial. La oposición a esa idea, alegaría una intromisión de un poder del Estado en otro y el detrimento de la independencia de los jueces. Sin embargo, los argumentos utilizados para oponerse radicalmente a que exista una Secretaría de Justicia, revela que quien desempeña las funciones no jurisdiccionales en la organización judicial mantiene un control sobre los jueces y, por tanto, la independencia tampoco se concreta, aunque quienes la limiten sean órganos de la estructura de la propia organización judicial. Para un juez como hemos señalado lo mismo sería que su independencia la limite un órgano externo que uno interno, pues para cumplir su función resulta necesario que se otorgue sin condición.

53. De los distintos sistemas estudiados en el título tercero del trabajo, sobresale el Italiano, como aquel del que podríamos extraer experiencias muy positivas para aplicar en México, sobre todo las

relativas a la democratización del Consejo Superior de la Magistratura, mediante la elección democrática, con la participación de todos los juzgadores y mediante un procedimiento transparente, a los consejeros representantes de la organización judicial en el citado Consejo, evitando la politización o la división.

En México cuando se habla de elección de una persona para un encargo público, se piensa en automático en procedimientos donde existe una contienda, se postulan candidatos, se realizan campañas y participan los electores, quienes por una mayoría relativa de votos deciden quien los representará en el cargo respectivo. Ese arcaico sistema que ha llevado a la falta de legitimidad a la clase gobernante de nuestro país, deseamos trasladarlo a cualquier ámbito cuando deseamos elegir a una persona para que nos represente en un cargo, reproduciendo todos los vicios, sufriendo como una de las consecuencias naturales la politización y división de las organizaciones.

Coincidimos en que el sistema de elección cuyos rasgos principales se indicaron en el párrafo precedente, sería impropio para que los jueces y magistrados elijan a los representantes judiciales ante cualquier órgano, incluyendo el Consejo de la Judicatura, pero no por ello debemos optar por una determinación autoritaria, de otorgar a un órgano cerrado y elitista, la facultad para que los elija por los juzgadores, cancelando cualquier otra opción para que se desarrolle el sistema democrático.

Desafortunadamente, en México fuimos incapaces de proponer alguna opción distinta al sistema de elección que tenemos tan internalizado, como un paradigma en nuestras mentes, y con la reforma judicial de 1999, optamos por una alternativa autoritaria, al otorgar a la Suprema Corte la facultad para elegir a los consejeros de la rama judicial ante el Consejo de la Judicatura, cuando debió explorarse esquemas que sin cancelar la democracia, permitiera superar el problema de la politización de la elección. Teníamos para esas fechas a la vista, por lo menos, los exitosos modelos adoptados en Italia, Portugal, y en fechas más recientes, Argentina y Costa Rica, pero no aceptamos ni siquiera analizarlos con seriedad, para complacer a un puñado de servidores públicos de la rama judicial que deseaban continuar ejerciendo las funciones no jurisdiccionales, por el poder que les otorgaba, apegándose más a un perfil político que al que debe tener un verdadero juzgador.

54. En el sistema italiano los magistrados que integran el Consejo no son producto de una elección del órgano supremo del Poder Judicial, puesto que no se reconocen jerarquías internas en la magistratura, sino electos por todos los jueces, cada uno de los cuales, sea del tribunal o de la instancia que fuere, tiene un voto. Esto provoca los agrupamientos de jueces y su identificación ideológica general, es decir que se fortalezcan los sindicatos u organizaciones profesionales de juzgadores, con participación muy activa en la vida jurídica del país.

Esta selección de los integrantes judiciales transparente y democrática, les da una independencia primero a los miembros provenientes de la judicatura en el seno del Consejo, circunstancia que se refuerza por el perfil profesional exigido para designar los integrantes

provenientes del Parlamento. Esa independencia única del Consejo Superior de la Magistratura es la que permite la independencia propia de los juzgadores italianos, toda vez que se concreta no solo la independencia *externa*, sino la *interna* de la organización judicial. Esto resulta posible por la razón de que los jueces son designados precisamente por un órgano en el que participan de forma paritaria para su integración y no deben su cargo a ningún miembro u órganos de la estructura judicial en particular, sino a sus propios méritos que son muy valorados en el sistema de selección aplicado de manera rígida y objetiva.

El Consejo de la Magistratura italiano tiene claras funciones administrativas y, dado que ejerce el gobierno y la representación de toda la magistratura, ha tendido siempre a ensanchar sus poderes, lo que ha generado frecuentes conflictos con el gobierno y con el presidente. Es sin duda el órgano de gobierno independiente más poderoso conocido en el derecho comparado. Su efecto ha sido un extraordinario impulso a la legislación y a la jurisprudencia.

El número total de integrantes del Consejo Superior de la Magistratura asciende a treinta y tres, de los cuales tres son de oficio: el presidente de la República, así como el presidente del Tribunal Superior y el fiscal general de la Corte de Casación. De los otros 30 miembros, las dos terceras partes son de origen judicial, esto es 20 integrantes, y en una tercera parte los de origen parlamentario, es decir 10 consejeros.

Los 20 consejeros que provienen de rama judicial son electos en forma directa por los magistrados ordinarios entre los pertenecientes a las diversas categorías judiciales, y los 10 integrantes designados por el Parlamento, deben elegirse entre profesores en materias jurídicas y abogados con quince años de ejercicio profesional cuando menos.

55. En el sistema de elección de los veinte miembros judiciales del Consejo participan todos los jueces y magistrados sin distinción de categorías, con voto personal, secreto y directo, incluidos los “auditores judiciales”, y además se utiliza un sistema de carácter proporcional. La clave para evitar la partidización o politización del procedimiento, es regular cada fase de manera exhaustiva, prohibiendo la propaganda y adoptando en términos genéricos el sistema de elección por listas, tanto para elegir a los juzgadores que integrarán los órganos que cuidarán de la legalidad del procedimiento, como de los juzgadores que en definitiva serán electos consejeros. Los artículos 23, 23-bis, 24 y 25 de la Ley número 195 y sus reformas que se reproducen de manera sintética en el contenido del presente trabajo, regulan en detalle los requisitos de elegibilidad y las condiciones de participación de los juzgadores para elegir a los pares que los representan en el Consejo de la Magistratura.

A pesar de que en el Consejo Superior de la Magistratura participa el Presidente de la República, el Presidente del Tribunal Superior y el Fiscal, la presencia de esta élite proveniente del poder Ejecutivo y del Judicial es insignificante y resultan una minoritaria que será siempre superada en las determinaciones del órgano colegiado, donde las decisiones se toman por

mayoría, y ésta se encuentra indiscutiblemente en manos de los representantes democráticos de los juzgadores.

Esa estructura permitió decisiones autónomas para la designación de juzgadores y el respeto de su estatuto, circunstancia que posibilitó la independencia judicial en grado superlativo, lográndose con ello, un descenso en los índices de corrupción del aparato gubernamental y, como consecuencia, el afianzamiento de herramientas eficaces para combatir con éxito la delincuencia organizada, conocida como *la mafia*, o en términos más cercanos a Italia, *la cosa nostra*.

56. La parálisis e ineficacia del sistema de procuración e impartición de justicia en nuestro país, respecto de la delincuencia organizada, señalan los especialistas en estos temas, provienen de la eficacia con que los distintos grupos de esa delincuencia permean los órganos del Estado, de ahí que sea conveniente rescatar la independencia judicial, para que exista en el sistema siempre un cancerbero que pueda cerrar la puerta y sea la pálida luz que permita ver la luz al final del oscuro túnel en el que nos encontramos, abrigando la esperanza de que los jueces que apliquen la ley y hagan prevalecer el estado de derecho, por encima de cualquier interés, serán los garantes del combate inmediato a la corrupción y del restablecimiento de la paz y tranquilidad anhelada, como condición para reiniciar la ruta del progreso de nuestra nación.

Por esa razón, haciendo a un lado intereses mezquinos, personales o de grupo, para mantener viva la esperanza de la sobrevivencia para las nuevas generaciones, debemos con esquemas objetivos, al margen incluso de los intereses de los ministros de la Corte, reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para indicar que los consejeros del Consejo de la Judicatura Federal, provenientes de la rama judicial, deberán ser electos por sus pares, mediante un procedimiento democrático, donde participen todos los juzgadores, sin excepción, pero donde se prohíban las campañas o promociones de los elegibles, sosteniéndose la elección mediante el sistema de listas o nominaciones, propuestas por los propios juzgadores tanto para los órganos que vigilen la legalidad del procedimiento, como para los propios consejeros electos, siguiendo hasta donde sea factible la regulación del sistema italiano sobre la materia.

57. Cuando en la doctrina se habla de la administración judicial, normalmente se refiere a la administración general como la planeación, ejecución, supervisión, control y fiscalización tanto de los recursos financieros, como de los programas relativos a la adquisición, venta de bienes y servicios, como a la obra pública, e incluso algunas decisiones de carácter económica, vinculadas con el estatuto de los jueces, como las relativas a la remuneración, pero se deja de lado, el aspecto de la actividad administrativa cotidiana que realizan los jueces o magistrados, y que representa una carga de trabajo muy considerable, no obstante la existencia de órganos que se encargan de funciones no jurisdiccionales, porque éstos ven los aspectos de la administración general y no la particular de los tribunales *in situ*.

En los Estados Unidos de Norteamérica existe un sistema complejo para realizar las actividades no jurisdiccionales de los tribunales, mismo que se analizó en el cuerpo del trabajo, pero los rasgos distintivos los enunciaremos a continuación, haciendo énfasis en la parte que consideramos puede ser útil para valorar la conveniencia de incorporar al sistema mexicano, relativa a la administración interna de tribunales, con la figura del administrador de tribunales, encargado de atender los aspectos administrativos cotidianos de los juzgados y tribunales, a los cuales todavía los juzgadores mexicanos dedican gran parte de su tiempo, no obstante la existencia del Consejo de la Judicatura Federal.

58. En septiembre de 1922 se expide la Ley que crea la Conferencia de Presidentes de los Tribunales de Apelación Federal, que en 1940 mutó de nombre para adoptar el actual: *Conferencia Judicial de los Estados Unidos*. Esta conferencia se reúne varias veces al año, es presidida por el Presidente del Tribunal Supremo, con la asistencia de los presidentes de los Tribunales de Apelación y del Fiscal General de los Estados Unidos de América, con el fin de revisar la situación de los tribunales federales, acordar el traslado de los jueces y tomar medidas que efficienten el servicio de la justicia.

La Conferencia desde su creación actúa como un organismo promotor de reformas judiciales y procesales, mediante las recomendaciones que en sus conclusiones presenta al Congreso para orientar la actividad legislativa en materia judicial y como un organismo asesor del Tribunal Supremo en su potestad normativa. A partir de 1939, se adscribe a la Conferencia personal técnico preparado y organizado de conformidad con una estructura administrativa regulada por la Ley, dando como resultado inmediato la presentación de informes y datos estadísticos en forma escrupulosa. La Ley de la Oficina Administrativa de los Tribunales de 1939, consolidó la Conferencia Judicial no sólo por la creación de la dependencia auxiliar que le adscribió, sino por regular una nueva integración, conformándose dicha Conferencia en la actualidad por: **a)** El presidente del Tribunal Supremo; **b)** Los presidentes de los once tribunales de Apelación; **c)** El presidente del Tribunal de Reclamaciones (Court of Claims), y **d)** Once jueces de Distrito. Uno en representación de los jueces de Distrito de cada Circuito, nombrados por todos los jueces del Distrito correspondiente por un periodo de tres años. De ahí que en las decisiones se imponga la voluntad de los jueces de Distrito que mantienen una mayoría sobresaliente de los miembros de la Conferencia.

Las atribuciones de la Conferencia Judicial se han extendido a la aprobación del presupuesto de los tribunales federales, con excepción tanto del Tribunal Supremo, como de otros tribunales administrativos. Para el mejor desempeño de la actividad financiera, la Conferencia se auxilia en Comités especializados que preparan sus propuestas y ponencias para presentarlas a las sesiones plenarios, con base en los datos aportados por la Oficina Administrativa y los estudios de los juristas expertos en problemas judiciales. Por esta razón la doctrina señala que en lugar de ser un órgano ejecutivo del Poder judicial, la Conferencia Judicial se ha convertido en un órgano normativo, que con sus recomendaciones al Congreso o su asistencia al Tribunal Supremo prepara

continuamente, dentro del ámbito estrictamente judicial, las leyes que han de mantener vigente la Administración de justicia federal.

Pero, la Conferencia Judicial no resolvió el problema total de la falta de coordinación y administración de los tribunales federales, por la ausencia de un poder coercitivo sobre ellos o para hacer valer sus decisiones. Por ello, la actividad descentralizadora de los tribunales continuó intacta, en lo referente a la organización y marcha de los órganos judiciales.

59. En virtud de que la falta de coordinación continuaba, a pesar de los esfuerzos de la Conferencia, se propuso para salvar esa circunstancia, por parte de la propia organización judicial, la creación de unos Consejos Judiciales en cada circuito, que constituiría una estructura paralela encargada de asumir también atribuciones no jurisdiccionales del Poder Judicial, como lo estableció posteriormente el legislador. De esa forma, con la finalidad de otorgar el control a los Tribunales de Apelación, descentralizando así el poder de la Conferencia Judicial nacional, y finalmente, acentuando la línea descentralizadora, se instituyó también para cada circuito una Conferencia Judicial de Circuito, que en un peldaño inferior preparaba los trabajos de la Conferencia Judicial nacional. Existen once Consejos Judiciales, uno por cada Circuito, integrados solo por los Jueces que componen el Tribunal de Apelación respectivo, bajo la presidencia del Senior Judge, o juez más antiguo, y se reúnen dos veces al año, por lo menos, para analizar los informes que sobre la marcha de los juzgados de los distritos que integran el circuito les facilita la Oficina Administrativa de los Tribunales. Su objetivo central es adoptar las medidas necesarias para el mejor funcionamiento de los Tribunales de Circuito correspondiente, medidas que necesariamente han de ser seguidas por los jueces de Distrito, ya que la ley creadora impone a éstos el deber de cumplir las órdenes dictadas por el Consejo Judicial, no sólo respecto a la reasignación de los jueces, sino cualquier acuerdo relativo al gobierno de los tribunales.

60. El 7 de agosto de 1939 se publicó la Ley de la Oficina Administrativa, que había impulsado el Fiscal General de los Estados Unidos de quién dependía en esa época el Departamento de Justicia, mediante la cual se pretendió desplazar las funciones de ésta última dependencia sobre tribunales, hacia el ámbito del Poder Judicial. Con base en la ley de referencia se cumple el objetivo señalado y se crea la Oficina Administrativa de los Tribunales federales, colocada bajo el control de la Conferencia Judicial de los Estados Unidos, con sede en la ciudad capital del país.

Sin embargo, la línea jerárquica quedo de manifiesto al atribuirse al Tribunal Supremo la facultad de nombrar al Director de la Oficina Administrativa. Este cargo es por tiempo indefinido, pero sujeto a revocación por el propio tribunal supremo. A su vez, el Director es el facultado para contratar el personal técnico necesario, cuyo número se ha incrementado con el transcurso de los años por la asunción e incremento de funciones. El cargo de Director de la Oficina Administrativa es de extraordinaria relevancia por ser una especie de secretario ejecutivo del área encargada de orientar las decisiones de la Conferencia Judicial.

Con la Oficina Administrativa se ha desarrollado una coordinación centralizada del sistema. Pero para corregir esa centralización excesiva se postula la creación de direcciones administrativas adscritas a los Consejos Judiciales de Circuito, que con una mayor cercanía y conocimiento de la problemática regional, auxilien la actividad de dichos Consejos Judiciales de Circuito, pero sin perjuicio de observar las disposiciones normativas emitidas centralmente desde Washington.

En síntesis, además de la Conferencia y los Consejos, existe otra estructura responsable de proveer servicios administrativos. Esta consiste en una Oficina Administrativa nacional de las cortes ("Administrative Office of U.S. Courts"), cuyo Director es supervisado por el jefe de la suprema corte, aunque en la actualidad, como lo he mencionado, el jefe de la oficina administrativa tiene amplia autonomía. Esta oficina prepara el presupuesto anual, se encarga de proveer tecnología y demás bienes materiales a los tribunales, así como de supervisar edificios, y demás funciones similares.

61. Para atender las actividades administrativas cotidianas de cada órgano jurisdiccional se invierte una cantidad enorme de tiempo por parte de los propios juzgadores y resulta necesario implementar medidas para separar esa pesada carga y asignarla a funcionarios con otro perfil, para que los jueces se aboquen al cumplimiento de su labor sustantiva. Afortunadamente, en los tribunales norteamericanos se creó, dentro de los propios órganos jurisdiccionales la figura del administrador de tribunales, profesionistas capacitados, habilitados y acreditados por las instituciones de educación superior con autorización para ofertar esa carrera profesional en específico.

Siguiendo la experiencia norteamericana, un sector de la doctrina nacional ha manifestado la necesidad de implementar la figura del Administrador Judicial en los tribunales unitarios y colegiados de Circuito y juzgados de Distrito, sustentándola en el hecho de mejorar los servicios administrativos que se proporcionan en tales entes jurisdiccionales, con la finalidad de que el juzgador únicamente imparta justicia. Sin embargo, la propuesta no señala la ubicación jerárquica de ese funcionario que pretende implementarse.

Examinando con cuidado el contexto en que se realiza la propuesta, dado que se sustenta en la existencia de órganos administrativos de tribunales en España y Estados Unidos de Norteamérica, podría considerarse que su intención es que en México al adoptarse la figura, esta sea independiente de los titulares de los entes judiciales, para verdaderamente eliminarles la carga administrativa que actualmente les aqueja.

Baste aquí mencionar que los administradores de tribunales, son los funcionarios administrativo de mayor rango en el sistema estadual de los Estados Unidos, quienes normalmente son los responsables en forma directa ante el Presidente del Tribunal, ya que lo

ayuda en diversos aspectos, por ejemplo, en la planificación del presupuesto anual, la supervisión del personal no judicial, el seguimiento estadístico de los asuntos judiciales, la intendencia de los edificios de justicia y el seguimiento de personal para los tribunales.

Por nuestra parte somos de la idea de que esos administradores de tribunales pudieran estar asignados por ente jurisdiccional, pero dependientes directos del Consejo de la Judicatura, y para lograr este aspecto debe eliminarse la responsabilidad que hoy tienen los juzgadores derivadas de las funciones administrativas, para dejar que una estructura paralela a la jurisdiccional atienda los aspectos paraprocesales, auxiliares y administrativos.

Desde luego que para implementar esa figura sería necesario realizar un esfuerzo similar al de los Estados Unidos, para preparar a los administradores de tribunales, con un perfil y un plan de estudios definido que permita de una vez por todas que se implementen medidas homogéneas para una verdadera administración en el ámbito judicial, donde se apliquen políticas públicas, así como los principios de racionalidad y eficiencia que caracteriza la administración de cualquier otro ente público.

62. Para percatarnos de la necesidad de implementar en México los administradores de tribunales con un perfil profesional adecuado, y otorgándoles el mismo nivel jerárquico que los propios juzgadores o titulares de tribunales, a continuación resumimos, la deplorable situación a la que se enfrentan los juzgadores para atender las actividades no jurisdiccionales de manera cotidiana.

Un análisis de la naturaleza de 36 actividades enlistadas que realizan los juzgadores federales en México de manera cotidiana, reveló que: únicamente 6 son propiamente jurisdiccionales; 7 relacionadas con la actividad jurisdiccional; 13 administrativas con fundamento en una orden escrita, y 10 de carácter administrativo pero del orden de la costumbre.

Las abultadas funciones de un juzgado de Distrito, de acuerdo a la encuesta realizada, exige que el juez dedique a las funciones tanto jurisdiccionales como administrativas 80 horas semanales. De estas, el peso más fuerte está en las jurisdiccionales a las que dedica el 87.5% de su tiempo y el restante 22.5% para otras actividades, administrativas o paraprocesales. Si se distribuye el monto de horas semanal por días hábiles laborales, tenemos que el juez tiene que destinar aproximadamente 16 horas al día para desempeñar óptimamente su trabajo. Los porcentajes indicados se invierten anualmente, cuando los juzgados tienen visita, donde resulta evidente que debe el juzgador preparar y atender las visitas, con actos propiamente administrativos dejando poco margen a la cuestión jurisdiccional.

La encuesta de referencia, revela la percepción que tienen los propios jueces respecto al peso de las actividades administrativas en los juzgados, así el 36.5% de los encuestados consideran que no debería destinarse tiempo alguno a las tareas administrativas y el 54.5% considera que las tareas administrativas no deberían representar más del 10% del tiempo empleado y sólo el 9%

considera que debe ser mayor al 20% del tiempo que el juzgador dedica a su actividad. Finalmente 18 de los 22 jueces encuestados declararon dedicar un 20% o más de su tiempo a tareas administrativas.

Estos resultados denotan la necesidad de implementar una reforma judicial para diseccionar las funciones administrativas cotidianas de los juzgadores, con respecto a las de naturaleza propiamente jurisdiccional, asignándose aquellas a funcionarios capacitados para realizar de manera profesional esas funciones, iniciando por la preparación académica de los mismos en las instituciones de educación superior, según los requerimientos en calidad y número demandados por los tribunales y dejando en los jueces la delicada y extraordinaria labor jurisdiccional.

63. Como sucede en la mayoría de los países donde se adoptó el modelo institucional para ejercer las funciones de gobierno y administración de los tribunales, creándose un órgano específico para que las asumiera, México debe avanzar asignando al Consejo de la Judicatura Federal las funciones no jurisdiccionales que todavía ejerce la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que la autoridad de ese máximo órgano no proviene de la administración de recursos financieros o cumplimiento de metas y proyectos y programas, sino de calidad de sus resoluciones y la contribución de éstas para fortalecer el estado constitucional de derecho democrático y la vigencia plena de los derechos humanos.

En otra parte de estas conclusiones hemos señalado que incluso la circunstancia de que la Suprema Corte asuma la responsabilidad última de funciones no jurisdiccionales, tanto para el ámbito general del Poder Judicial de la Federación, como para el espacio restringido de la propia Suprema Corte, implica poner a los señores ministros en una situación de vulnerabilidad por las presiones que recibirán de los poderes del Estado que intervienen en el proceso de aprobación del presupuesto, para conceder los montos requeridos por los órganos judiciales, a cambio de circunstancias inconfesables relacionadas con la función jurisdiccional, atemperando el avance de la independencia judicial y los resultados de una doctrina judicial menos comprometida con intereses públicos o de grupos de interés fáctico.

La vulnerabilidad se acentúa, por el ejercicio del gasto público en que intervienen los máximos juzgadores del sistema, toda vez que algún error podría maximizarse por parte del gobierno para negociar el sentido de resoluciones de asuntos trascendentes.

El hecho de que el Consejo asuma las funciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte, para el ámbito de ese máximo tribunal, no limita la autoridad de ese órgano, pues ésta proviene, como se ha indicado, de su labor jurisdiccional y no del poder que hace sentir sobre los otros órganos del Poder Judicial de la Federación o de las canonjías derivadas de la administración de recursos, pues el enriquecimiento o el poder no otorgan en un régimen de derecho autoridad alguna a las personas u operadores del derecho, ésta proviene, por el contrario, de las facultades

legítimas que tiene asignadas para cumplir con su actividad fundamental, en términos del régimen de distribución de competencia establecido en la Constitución.

Sin duda, bajará la enorme presión que actualmente tiene la Suprema Corte desagregando las funciones no jurisdiccionales que conserva, para reasignarlas al Consejo de la Judicatura Federal, órgano creado precisamente para desempeñar las facultades de naturaleza no jurisdiccionales de todos los órganos que componen la rama judicial, sin que se justifique excepción alguna.

64. La propuesta de que las funciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte las asuma el Consejo de la Judicatura, daría sustento o explicación a la presidencia ex officio del Consejo y dual asumida por parte del Presidente de la Corte. Se documentó en la investigación que en los países donde la presidencia del órgano encargado del gobierno y administración del poder judicial, recae sobre el presidente del tribunal superior, puede existir una justificación que no es aplicable para el caso de México y, es el relativo a que en esos países las atribuciones del Consejo se extienden a todos los órganos judiciales, incluyendo, desde luego, al propio tribunal superior.

Cuando en nuestro país se trata de justificar la concurrencia de la presidencia de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura, en una sola persona, se nos indica que en la mayoría de los países donde existe un órgano autónomo encargado del gobierno y administración de la rama judicial, se encomienda su presidencia a quien tiene funciones de presidente del tribunal superior, lo cual es cierto, pero se omite señalar el aspecto central que, desde nuestro punto de vista legítima esa función dual, concentrada en una sola persona, y que, es la competencia del Consejo respecto de las atribuciones de administración y gobierno del propio tribunal superior.

Por tanto, la única explicación que podríamos encontrar para la doble función que se atribuye en nuestro país, a la persona que encabeza los dos órganos, sería la determinación jerárquica autoritaria que pretende imponer la *superioridad* del Pleno de la Corte, sobre el Consejo de la Judicatura. Pues al ser ese órgano colegiado el encargado de designar o suplir al presidente de la Corte, también lo es, respecto de quien encabeza el Consejo de la Judicatura.

Por eso, debe impulsarse una reforma ya sea para adscribir al Consejo las funciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte, o bien para que cualquier integrante del Consejo pueda presidirlo. En este segundo supuesto debería establecerse un sistema rotativo del titular, como acontece en otros órganos colegiados que al igual que el Consejo tienen encomendadas funciones también delicadas dentro del sistema jurídico. Para que prospere una propuesta de que sea el Pleno del Consejo, y no el de la Corte, el que elija a su presidente, sería condición abandonar el dogma de que las únicas personas capaces de cuidar los intereses de la organización judicial, son los integrantes de la misma y, sobre todo los ministros de la Suprema Corte, cuando en un régimen constitucional democrático, sabemos que cualquier persona con un perfil adecuado y predeterminado para asumir una encomienda, sería tan capaz como cualquier otra para

desempeñar las atribuciones que tuviere encomendado el órgano. Honestamente y con toda objetividad nosotros no encontramos ninguna imposibilidad para que cualquier consejero desempeñe las funciones de presidente del Consejo de la Judicatura, con la misma entrega, patriotismo, lealtad a las instituciones y profesionalismo, con que lo hace el Presidente de la Corte, pero incluso, con una mayor eficacia, por la disposición de tiempo, porque no tendría la carga de trabajo derivada de las funciones de presidir a la Suprema Corte de Justicia. Además, de que las dos funciones, requieren de una gran capacidad de organización y conocimientos jurídicos, administrativos y políticos.

Otorgar la presidencia del Consejo de la Judicatura, al presidente de la Suprema Corte, en las circunstancias donde se excluye al máximo tribunal del ámbito competencial del Consejo, implica una composición asimétrica muy marcada del órgano de gobierno y administración del Poder Judicial, mientras no se elimine la excepción para que el Consejo asuma las funciones no jurisdiccionales de la propia Suprema Corte, única circunstancia que explicaría la doble función en manos de una persona, a semejanza de lo que acontece en otros países. Sin embargo, consideramos que los mexicanos vivimos inmersos en la cultura del autoritarismo que ya no percibimos la estructura antidemocrática de las organizaciones y cualquier explicación para preservar el sistema nos parece válida.

65. De conformidad con lo documentado en el cuerpo del trabajo, proponemos que el Presidente de la Corte no intervenga como integrante del Consejo de la Judicatura y mucho menos para presidirlo, en todo caso los integrantes del Pleno de la Suprema Corte deben concurrir a la designación de los Consejeros judiciales ante el Consejo, con el mismo peso que cualquier juzgador federal, pero cuya presidencia sería rotativa y se asignaría en igualdad de circunstancias para cualquier consejero.

Esta propuesta la realizamos porque es de tal trascendencia que merece separarla, pero sería atenuada y redimensionada, en el contexto de otra de mayor trascendencia que consideramos debe implementarse, en términos de las propuestas contenidas en las conclusiones contenidas en los siguientes apartados.

66. El Consejo de la Judicatura debe cambiar su naturaleza jurídica de un órgano auxiliar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que actualmente tiene, para otorgarle el rango de Órgano Constitucional Autónomo, en términos de la reforma que se promueva al texto del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Consideramos pertinente incrementar las facultades del Consejo de la Judicatura Federal, ya como órgano constitucional autónomo, para que asuma tanto las funciones no jurisdiccionales que retiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como las funciones relativas al estatuto de los agentes del ministerio público, incluyendo aquellas inherentes de la administración, de las que

derivan la designación, adscripción, promoción, remuneración, capacitación, supervisión y control de dichos agentes. Garantizar las condiciones de estabilidad, la conformación de la carrera ministerial, así como la alternancia con la carrera judicial, para motivar el desarrollo profesional de los agentes de ministerio público y, por ende, el ejercicio presupuestal ligado a estas funciones.

Sería conveniente incrementar el número de consejeros a **11**, recordemos que sin la participación del Presidente de la Suprema Corte, en el esquema propuesto, seis serían electos por los juzgadores federales, los cinco restantes, tres serían designados por el Senado de la República y dos por el Ejecutivo, estas designaciones preferentemente de personas no ligadas a la actividad judicial, provenientes de la actividad profesional independiente, de la academia, o de áreas jurídicas del servicio público.

Los consejeros elegirán cada dos años al Presidente del Consejo de la Judicatura Federal, quien será el representante legal de la institución y no integrará ninguna de las secciones en las que se dividirá el Consejo.

Las atribuciones generales, como las comunes aplicables a las ramas, ya sea judicial o del ministerio público, como las que derivan del ejercicio del presupuesto, la capacitación, los criterios de designación, adscripción, responsabilidad de los servidores públicos, supervisión de las actividades y control de las actividades, serán facultades que se ejerzan y reglamenten por parte del Pleno del Consejo.

67. La estructura orgánica del Consejo de la Judicatura, tal como sucede con algunos organismos de su misma naturaleza, podría dividirse en dos secciones, una para atender todas las funciones no jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, incluyendo las de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y otra para cumplir con las atribuciones administrativas, financieras y cumplimiento estricto del estatuto del ministerio público.

La adscripción de los consejeros en las secciones será rotativa anualmente, con excepción de los presidentes que en atención a su cargo ex officio y la vinculación con las funciones de los órganos que representan será permanente.

Las secciones asumirán facultades que permitan la independencia y autonomía de la rama que representan y serán los que regulen de los organismos auxiliares del Consejo, en el ámbito de competencia que les corresponde. Así, el procedimiento, calendarización, metas relativas a las visitas que practique la Visitaduría judicial, no cabe duda que corresponderá regularla a la sección judicial del Consejo; pero esa misma función con respecto a las agencias del ministerio público federal, será atribución que desempeñe la sección encargada del estatuto de los Agentes del Ministerio Público.

68. Al margen de la reestructuración profunda que requiere la estructura judicial de nuestro país, resulta inaplazable cambiar la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura Federal para otorgarle la que corresponde a un Organismo Constitucional Autónomo. Otro aspecto donde debe avanzarse, sin demora en la reforma, es en la asunción de las facultades no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La propuesta contenida en el presente punto, consideramos puede tener una mayor aceptación, pero no dejaría de ser parcial, toda vez que nuestro país requiere avanzar en la búsqueda de alternativas para lograr a mediano o largo plazo la independencia del ministerio público, lo cual sería un buen inicio deslindar de un ámbito del Ejecutivo las funciones esenciales administrativas referente al estatuto de los agentes. Además la propuesta tiene sustento en la parte del trabajo de investigación donde se analizaron las funciones de los órganos que se encargan de las funciones no jurisdiccionales del Poder Judicial, pero que asumen también la responsabilidad de hacer valer el estatuto de los funcionarios del ministerio público o de la fiscalía, como sucede en Italia.

De ninguna manera se propone una réplica extra-lógica del modelo italiano, portugués, español, costarricense o argentino, pero dadas las condiciones de inseguridad que privan en el país, tenemos muy poco tiempo para aportar puntos de vista y no sólo consolidar la independencia de los jueces, sino del ministerio público, pero en algunos casos por motivo del diseño institucional entreverado que han adoptado algunos países con éxito, nos impide separar las propuestas, de ahí que también nos refiramos al incremento de las facultades del Consejo de la Judicatura respecto del estatuto de los funcionarios del ministerio público, aunque este no haya sido un tema que deliberadamente nos hubiésemos propuesto estudiar, pero que surgió espontáneamente del análisis de facultades de estos órganos en otros países del mundo y la urgente necesidad en nuestra nación de tratar el tema.

69. Con la autonomía constitucional del Consejo de la Judicatura, debido a las facultades que tiene para dar vigencia al estatuto de los jueces, se lograría avanzar en la ruta de la independencia judicial, y estaríamos más cerca de resolver los problemas estructurales del Poder Judicial.

Otro aspecto que debe reformarse es el referente a la transparencia de la actuación de los órganos del Poder Judicial de la Federación, ante ello, existe una corriente de opinión muy fuerte, que propugna impulsar la aplicación de un diseño de políticas públicas judiciales, con criterios de eficiencia en la administración de todo tipo de recursos y lo más importante determinar indicadores de desempeño judicial para evaluar de manera objetiva la actividad de cada órgano y de cada servidor público del Poder Judicial. Esta postura se encuentra documentada en el último capítulo del presente trabajo de investigación.

BIBLIOGRAFÍA

- A. CAMBELLOTTI, Carlos y Del Carril, Santiago, *El uso del dato en el gobierno federal, Estudios sobre la Administración de Justicia*, Número 2, Año II, Abril 2004.
- A. VARGAS, Jorge, *The Rebirth of the Supreme Court of México: An Appraisal of President Zedillo's Judicial Reform of 1995*, American University Journal of International Law and Policy, volume 11, number 2, USA, 1995.
- ABAL OLIÚ, Alejandro, *Administración de justicia en Uruguay*, en *Administración de Justicia en Iberoamérica y sistemas judiciales comparados*, coordinador José Ovalle Favela, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006.
- ABRAHAM. Henry J., *The judicial process. An introductory analysis of the Courts of the United States, England and France*, 6ª edición, editorial Oxford University Press, New York, 1993.
- ABREU Y ABREU, Juan Carlos, *Los Tribunales y la administración de Justicia en México*, Edita Suprema Corte de Justicia de la Nación, México DF, 2006.
- _____, *Los Tribunales y la administración de Justicia en México*, Edita Suprema Corte de Justicia de la Nación, México DF, 2006.
- ACKERMAN, John M. *Organismos Autónomos y Democracia el caso de México*, Siglo XXI Editores y El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México DF, 2007.
- _____, *Comentarios a la reforma constitucional en materia electoral de 2007*, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLI, número 121, enero abril de 2008.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, Alfonso, Pérez Fonseca, *Derecho Jurisprudencial Mexicano*, Editorial Porrúa, 3ª Edición, México DF, 2002.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Administrativo especial*, Editorial Porrúa SA, 3ª Edición, Volumen I, México DF, 1998.
- _____, *Teoría General del Derecho Administrativo primer curso*, Editorial Porrúa SA, 7ª Edición, México DF, 1986.
- _____, *Teoría General del Derecho Administrativo primer curso*, Editorial Porrúa SA, 7ª Edición, México DF, 1986.
- Acuerdo General número 12/1995, expedido por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, mediante el cual se reglamenta el funcionamiento de las comisiones del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de octubre de 1995.
- Acuerdo número 1/2008 de diez de noviembre de 2008, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se determina el procedimiento para la designación del consejero de la judicatura federal que ocupará el cargo del 24 de febrero de 2009 al 23 de febrero de 2014, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de noviembre de 2008, primera sección.

- ADAM ADAM, Alfredo, BECERRIL LOZADA, Guillermo, *La fiscalización en México*, Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 1986.
- AGUILAR ÁLVAREZ Y DE ALBA, Horacio, *El Amparo Contra Leyes*, Editorial Trillas SA CV, 2ª Edición, 2ª reimpresión, México DF 2005, "7-218 Páginas".
- AGUILAR CAMÍN, Héctor, *La provincia perdida*, Editorial Planeta Mexicana SA de CV, México DF, 2007.
- AGUILAR CUEVAS, Magdalena, *El Defensor del Ciudadano Ombudsman*, Editado por La Facultad de Derecho de la UNAM y Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991.
- AGUILAR LÓPEZ, Miguel Ángel, *Facultad de Magistrados y Jueces para nombrar al personal a su cargo*, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, número 7, segundo semestre de 2000, Instituto de la Judicatura Federal, México, 2000.
- AGUILAR V, Rubén, CASTAÑEDA, Jorge G, *La diferencia radiografía de un sexenio*, Editorial Ramdom house Mondadori SA CV, México DF, 2007.
- AGUILÓ REGLA, Josep, *Teoría general de las Fuentes del Derecho y del orden jurídico*, Editorial Ariel SA, Barcelona España, 2000.
- ALARCÓN ÁLVAREZ, Jorge Rafael, *El Poder Judicial como garantía de equilibrio de poderes*, Revista Jurídica Jalisciense, año 9, número 2, julio-diciembre de 1999, México, 1999.
- ALCALA, Niceto, Et al, *Reforma Procesal Estudios en memoria de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo*, Editado por Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México DF.
- _____, *Proceso Autocomposición y Autodefensa*, Editado por Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2ª Edición, México DF, 1970.
- _____, *Reforma Procesal*, Editado por Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México DF, 1987.
- ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, *Reforma Procesal*, Editado por Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México DF, 1987.
- ALCHOURRON, Carlos E, *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 3ª reimpresión, Buenos Aires Argentina, 1998.
- ALEGRIA CON ALONSO, Pablo, *et.al.*, *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1977.
- ALEMANY, Macario, *El paternalismo jurídico*, Editorial iustel, Madrid, 2006.
- ALEXY, Robert, *El concepto y validez del derecho*, Gedisa editorial, traducción de Jorge M Seña, 2ª Edición, Barcelona España, 2004.
- _____, *Teoría de la argumentación jurídica*, Editado por Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, traducción de Manuel Atienza e Isabel Espejo, Madrid España, 2007.
- _____, *Teoría de los derechos fundamentales*, Editado por Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid España, 2002.
- _____, *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*, Editado por Universidad Externado de Colombia, Bogotá Colombia, 2003.
- ALLORIO, Enrico, *Problemas de Derecho Procesal*, Ediciones Jurídicas Europa-América, traducción de Santiago Sentis Melendo, Tomo 1, Buenos Aires Argentina, 1963.

- ALVAREZ DEL CASTILLO BAEZA, Joaquín Antonio, *El Artículo 105 Constitucional Tesis que para optar por el Título de licenciado en Derecho*, Editado por la Facultad de Derecho de la UNAM, México DF, 1988.
- ALVAREZ GARDIOL, Ariel, *Introducción a una Teoría General del Derecho El método jurídico*, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo de Depalma SRL, 1ª reimpresión, Buenos Aires Argentina, 1986.
- ÁLVAREZ GONZÁLEZ, José Julián, “La Nueva Ley de la Judicatura y la Competencia Obligatoria del Tribunal Supremo: Algunas Jorobas de un Solo Camello”, *Revista Jurídica Universidad de Puerto Rico*, Número 1, Volumen 65, 1996.
- ALVAREZ LEDESMA, Mario I, *Introducción al Derecho*, Editado por McGraw-Hill Interamericana de México S.A. de C.V., México, 1995.
- ÁLVAREZ MONTERO, José Lorenzo, “Reforma Constitucional en Materia Judicial y el Consejo de la Judicatura en el Estado de Veracruz-Llave”, *Revista Jurídica Veracruzana*, Órgano Doctrinario e Informativo del H. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA del Estado de Veracruz-Llave, Número 79, Tomo LXIII, Xalapa, Abril-Junio de 1997.
- Álvaro Castro Estrada, *voz Responsabilidad patrimonial del Estado*, Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y editorial Porrúa, S.A., México, 2005.
- ALZAGA VILLAAMIL, Oscar, et.al., *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Cortes Generales: Editoriales de Derecho reunidas, Madrid, España, 1998.
- AMAYA, Adolfo A, *La Interpretación de las Leyes Tributarias*, Editorial Arayú, Buenos Aires Argentina, 1954.
- ANDER-EGG, Ezequiel, *Introducción a la Planificación*, El Cid Editor, Buenos Aires Argentina, 1979.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, et.al., *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Editada por El Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México DF.
- ANGELI, Franco, “Le proponte di Magistratura democratica”, *L’organizzazione della giustizia: servizio o disservizio?*, Milano, Italy, 1994.
- ANSOLABEHHERE, Karina, *Jueces, Política y Derecho (alcances de la politización de la justicia en Argentina y México)*, en *Jueces y Política*, coordinadores Fernando Ojesto, Jesús Orozco Henríquez y Rodolfo Vázquez, Editorial Porrúa, S.A., México, 2005.
- APTER, David E., *voz Gobierno*, Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, edición española dirigida por Luis L. Sills, segunda reimpresión, volumen 5, Editorial Aguilar, Madrid, 1978.
- ARAGÓN, Manuel, *Constitución, Democracia y Control*, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 2002.
- ARANGO, Rodolfo, *¿Hay respuestas correctas en el Derecho?* Ediciones Uniandes, Santafé de Bogotá Colombia, 1999.
- ARAZI, Roland, *Elementos de Derecho Procesal*, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma, Buenos Aires Argentina, 1988.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos, *El Juicio de amparo*, Editorial Porrúa SA, México, 1982.
- _____, Carlos, *Métodos y técnicas de la investigación Jurídica*, Editorial Porrúa, 3ª Edición, México DF, 2004.

- ARMIENTO CALDERÓN, Gonzalo, *Tribunal Fiscal de la Federación*, Editorial Talleres de Futura, Tomo 1, México, 1987.
- ARRIETA SILVA, Enrique, *La Constitución de 1917*, en periódico “El Siglo de Durango”, edición diaria en el Estado de Durango, México, correspondiente al 4 de marzo de 2008.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional Estatal*, Editorial Porrúa S.A., México, 1988.
- _____, *Tratado de Derecho Constitucional*, Editorial Oxford University Press México SA de CV, Volumen 1, México DF, 1999.
- ASTUDILLO, César, *El perfil de los ministros de la Suprema Corte Comentario al artículo 95*, Editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008.
- _____, *El Reclutamiento de los Ministros de la Suprema Corte Comentario al artículo 96*, Editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, México DF, 2009, “1-26 Páginas”.
- ATIENZA, Manuel, *El Sentido del Derecho*, Editorial Ariel, Barcelona, 2001.
- _____, *Introducción al Derecho*, Distribuciones Fontamara SA, 2ª reimpresión, México DF, 2003.
- _____, *Las Razones del Derecho Teorías de la argumentación Jurídica*, Editado por Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2003.
- _____ y RUIZ MANERO, Juan, *Las piezas del Derecho Teoría de los enunciados jurídicos*, Editorial Ariel SA, Barcelona, 1996.
- _____, *Contribución a una teoría de la legislación*, Editorial Civitas SA, Madrid, 1997.
- _____, *Cuestiones Judiciales*, Distribuciones Fontamara SA, México, 2001.
- _____, *Derecho y Argumentación*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2000.
- ATIENZA, Manuel, *El sentido del derecho*, Editorial Ariel, España, 2001.
- _____, *Et Al, 224 preguntas de introducción al derecho*, Editorial Ariel SA, Barcelona, 1992.
- _____, *Et Al, 224 preguntas de introducción al derecho*, Editorial Ariel SA, Barcelona, 1992.
- _____, *Los límites de la interpretación constitucional: De nuevo sobre los casos trágicos*, en Interpretación jurídica y decisión judicial, Rodolfo Vázquez (compilador), cuarta reimpresión. Ediciones Fontamara, México, 2006. Existe edición española en La vinculación del Juez a la Ley, Anuario de la Facultad Autónoma de Madrid, España, 1997.
- AUGER LIÑAN, Clemente, “Organización Judicial y el Estatuto de un Juez”, *Jornadas sobre el poder Judiciales el Bicentenario de la reforma Francesa*, Colección de Estudios Judiciales, Cursos Ministerio de Justicia, Volumen 5, Madrid, 1990.
- AUTIN, Jean Luis, *Du juge administratif aux autorités administratives indépendantes: Un autre mode de régulation*, Revue du Droit Public, No. 5, septiembre–octubre 1988, Paris, 1988.
- AVILÉS ARENAS, Hertino, *El Consejo de la Judicatura como protector de la jurisdicción*, en “Revista Jurídica del Instituto de Capacitación del Poder Judicial de Aguascalientes”, año VIII, número 13, nueva época, mayo-diciembre 1997, México, 1997.
- AVILÉS, Carlos, *Jueces dan plazas a sus familiares. Magistrados abusan de un vacío legal y pactan intercambio de puestos entre ellos*, El Universal. Diario de circulación nacional, edición correspondiente al 22 de septiembre de 2009.

- AYALA CORAO, Carlos, *La jerarquía Constitucional de los Tratados Relativos a Derechos Humanos y sus Consecuencias*, Editada por Fundación Universitaria de Derecho Administración y Política SC, Querétaro México, 2003, "8-146 Páginas".
- AZUELA GUITRÓN, Mariano, carta fechada el 2 de mayo de 2003, dirigida a los jueces de Distrito y magistrados de Circuito, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.
- BACIGALUPO SAGGESSE, Mariano, "Una Nueva Arquitectura Judicial para la Unión Europea (la reforma del Sistema Jurisdiccional de la Unión Europea operada por el tratado de Niza), *Revista de Estudios Políticos*, 119 Nueva Época, "Enero Marzo de 2003", Madrid, 2003.
- BAEZ MARTÍNEZ, Roberto, *Derecho Constitucional La crisis de las Estructuras políticas en el Mundo*, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1979.
- BAEZ SILVA, Carlos, *El desempeño de los tribunales mexicanos*, en Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia, número 9, enero-junio de 2007, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007.
- _____, González Placencia, Luis y Ríos Espinosa, Carlos, "La formación de Jueces federales en México, Notas para un análisis de la situación actual y de sus perspectivas", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, Instituto de la Judicatura Federal Escuela Judicial, Número 8, Año 2001.
- _____, *La independencia judicial*, Editorial Porrúa S.A., México, 2007.
- BARAJAS MONTES DE OCA, Et Al, *Comunicaciones Mexicanas al XI Congreso Internacional de Derecho Comparado Caracas 1982*, Editado Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1984.
- _____, *Bases de la Reforma a los Artículos 94, 96 y 97 Constitucionales en Materia Judicial*, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie año XXVIII, número 83, mayo-agosto, México, 1995.
- _____, *Comentarios al artículo 101 de la Constitución*, en Carbonell, Miguel (Coordinador) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada, coedición Editorial Porrúa, S.A. y Universidad Nacional Autónoma de México, Décima Octava edición, tomo V, México, 2004.
- _____, comentarios al Artículo 96, en Carbonell, Miguel (Coordinador) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada, coedición Editorial Porrúa, S.A. y Universidad Nacional Autónoma de México, Décima Octava edición, tomo V, México, 2004.
- BARBER, Benjamín R, *Un lugar para todos como fortalecer la democracia y la sociedad civil*, Ediciones Paidós Ibérica S.A., traducción de Carlos Oses, Barcelona, 2000.
- BARQUIN ÁLVAREZ, Manuel, *La Reforma Constitucional en Materia Electoral*, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado nueva serie año XXX, número 90, septiembre-diciembre de 1979, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1997.
- _____, *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Editado por Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Tomo II, México, 1987.
- Barra Mexicana Colegio de Abogados de México, A.C., "El Consejo de la Judicatura diez años después", *El Mundo del Abogado*, año 7, número 54, agosto de 2004, México, 2004.

- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, Et Al, *Teoría de la Constitución*, Editorial Porrúa SA de CV, 2ª edición, México, 2005.
- _____, *Proceso de Discusión de la Ley de Amparo de 1869*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1ª reimpresión, México DF, 1987.
- _____, *Proceso de Discusión de la Ley de Amparo de 1882*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México DF, 1993.
- _____, *El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824 Antecedente inmediato de Amparo*, publicaciones de la Coordinación de Humanidades de la UNAM, México 1978.
- _____, *Introducción al Federalismo*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978.
- _____, *Primera Ley de Amparo de 1861*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1ª reimpresión, México, 1987.
- _____, voz *Leyes Constitucionales de 1836*, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, coedición Editorial Porrúa, S.A. y Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- _____, voz: *Constitución Política de la Monarquía Española del 28 de marzo de 1812*, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Editorial Porrúa, S.A. y Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídica, 2005.
- BARRAGAN CISNEROS, Velia Patricia, Et Al, *De la Reforma del Siglo XIX en Durango Andando de la Reforma liberal al liberalismo económico tres estudios*, Editada por la Universidad Juárez del Estado de Durango, México, 2007.
- _____, QUIÑONES RUIZ, José De Jesús, *Orígenes y evolución de la inseguridad jurídica en México Origen y evolución de la inseguridad jurídica en México*, Editada por la Universidad Juárez del Estado de Durango, México, 2008.
- BARRALES ALCANTARA, Iván Fernando, "Evolución y Desarrollo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", *Revista ABZ*, número 131, Mayo 2001, México, 2001.
- BARTRA, Roger, *Fango sobre la democracia textos polémicos sobre la transición mexicana*, Editorial planeta Mexicana SA CV, México, 2007.
- BASTIDA, Francisco J, REQUEJO, Juan Luis, *Cuestionario comentado de Derecho Constitucional El Sistema de Fuentes y la Jurisdicción Constitucional*, Editorial Ariel, 2ª Edición, Barcelona, 1999.
- BAZDRESCH, Luis, *Garantías constitucionales curso introductorio actualizado*, Editorial Trillas S.A., 4ª edición, México, 1988.
- BELTRAN PELAYO, Antonio, "El Consejo General del Poder Judicial de España", *Revista Uruguaya de Derecho Procesal*, número 1, año 1987, Uruguay, 1987.
- BELTRÁN, Rosa, *La corte de los Ilusos*, Editorial Planeta Mexicana S.A., México, 2007.
- BENEYTO, Juan, *Historia de la Administración Española e hispanoamericana*, Madrid, 1958.
- BENJAMIN, Roger, *Los Limites de la Política*, Editorial Patria S.A., bajo sello de Alianza Editorial, México, 1991.
- BERCAITZ, Miguel Ángel, *Teoría General de los Contratos Administrativos*, Ediciones Depalma, 2ª Edición, Buenos Aires Argentina, 1980.

- BERIZONCE, Roberto Omar, et.al., *El juez y la magistratura: tendencias en los albores del siglo XXI*, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 2000.
- _____, *La administración de justicia en Argentina*, en *Administración de Justicia en Iberoamerica y Sistemas Judiciales comparados*, coordinador José Ovalle Favela, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Teoría y Praxis Política-Electoral*, Editorial Porrúa S.A., México, 1983.
- BERR, Henri, et.al., *La evolución de la Humanidad*, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, traducción de Eduardo Ripoll Perelló, México DF, 1958.
- BETTI, Emilio, *Interpretación de la ley y de los actos jurídicos*, Editorial revista de derecho privado, traducción de José Luis De los Mozos, 2ª edición, Madrid, 1971.
- BIDART CAMPOS, Germán J, *La constitución económica*, editada por la Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política S.C., Querétaro, México, 2002.
- _____, *Teoría General de los Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1989.
- BIN, Marino, "Precedente Judicialo, "ratio Decidendi", e "Obiter Dictum": due sentenze in tema di Difamazione", *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, Uffré Editore, N-4, anno XLII, Dicembre 1988, Milano, 1989.
- BOBBIO, Norberto, *Contribución a la Teoría del Derecho*, Editorial Debate S.A., Madrid, 1990.
- _____, y Michalgelo BOVERO, *Origen y Fundamentos del Poder político*, Editorial Grijalbo S.A., traducción de José Fernández Santillán, México, 1984.
- _____, *El Filósofo y la política, antología*, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, 1ª reimpresión, traducción de José Fernández Santillán y Ariella Aureli, México, 2004.
- _____, *El positivismo jurídico*, lecciones de filosofía del derecho reunidas por el profesor Nello Morra, traducción de Rafael de Asís y Andrea Greppi, primera reimpresión, Editorial Debate, España, 1998.
- _____, *El problema del Positivismo Jurídico*, Editado por Distribuciones Fontamara S.A., 4ª edición, México, 1995.
- _____, *Teoría General del Derecho*, Editorial Debate, traducción de Eduardo Roza Acuña, 2ª reimpresión, Madrid, 1993.
- _____, *Teoría General del Derecho*, Editorial Temis S.A., traducción de Jorge Guerrero R., 2ª edición, 2ª reimpresión, Santa Fe de Bogotá, 1997.
- Boletín del Archivo General de la Nación*, Tomo IV, número 3, México, 1963, *Bando del virrey Calleja por el que condena la Constitución de Apatzingán, previa consulta con el real acuerdo*, 24 mayo 1815.
- Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Número 84, nueva serie, Año XXII, Enero-Abril de 1989.
- BOLLE, Pierre-Henri, *La notion helvétique de tribunal indépendant et impartial*, Revue de Science criminelle et de droit pénal comparé, Número 4, Octobre-Décembre 1990, trimestrielle, Paris, 1990.
- BOQUERA OLIVER, José María, *Derecho Administrativo*, Editado por Instituto De Estudios de Administración Local, 5ª Edición, Volumen 1, Madrid, 1985.

- BORRAJO INIESTA, Ignacio, *La Autotutela Administrativa en el bicentenario de la revolución francesa*, Jornadas sobre el poder judiciales el bicentenario de la reforma francesa, colección de estudios judiciales, cursos ministerio de justicia, volumen 5, Madrid, 1989.
- BORRE, Giuseppe, "La carriera dei magistrati, *L' organizzazioni della giustizia, servizio o disservicio?*" Milano, Italy, 1994.
- BOTAS HERNÁNDEZ, Andrés, *Constitución de los Estados Unidos de América*, Editorial Luciana, 4ª edición, México, 2002.
- BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de Inconstitucionalidad*, Editado por Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM 1ª reimpresión, México, 2000.
- BREWER-CARÍAS, Allan R, et.al., *Garantías jurisdiccionales para la defensa de los derechos humanos en Iberoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto, *El control constitucional de amparo*, Editorial Trillas S.A. de C.V., México, 1990.
- BROCKMAN, Joan, "Aspirations and Appointments to the Judiciary," *Canadian Journal of Women and the Law Revue Femmes et Droit*, número 1, volumen 15, 2003, Ontario, Canada, 2003.
- BROGAN IDIAQUEZ, Roberto, *La Independencia Judicial en Honduras*, Revista de Derecho, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Tercera Época, Número 21, Año 1989-1990, Año XXI Tegucigalpa, MDC, Honduras, CA, 1991.
- BRUTTI, Massimo, "Sistema di Governo, Poteri Neutri, Funzioni Ciurisdizionali", *Questione Giustizia*, Número 4, Año 2004, Milano, Italia, 2004.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El control de la constitucionalidad y el de legalidad*, en Las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano (La Reforma Judicial 1986-1987), Editorial Porrúa, S.A., México, 1987.
- BULYGIN, Eugenio, *Los jueces ¿crean derecho?* en La función judicial: ética y democracia, compiladores Jorge Malem, Jesús Orozco y Rodolfo Vázquez, Editorial Gedisa, Barcelona, 2003.
- BUNSTER, Álvaro, et.al., *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*, coedición de Manuel Porrúa S.A. e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1984.
- BURDEAU, Georges, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Editora Nacional, traducción de Ramón Falcón Tello, Madrid, 1981.
- _____, et al, *L'État*, Editado por Du Seuil, Paris, 1970.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de Amparo*, vigésima segunda edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.
- _____, *La supremacía jurídica del Poder Judicial de la Federación en México*, Ediciones Jurídica Alma S.A. de C.V., México, 2004.
- _____, *Necesaria Reivindicación del Prestigio del Poder Judicial Federal*, Editado por Ignacio Burgoa Orihuela, México, 1992.
- _____, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa S.A., 7ª edición, México, 1989.
- BURLEIGH, Michael, *Poder Terrenal, religión y política en Europa de la revolución francesa a la primera guerra mundial*, Distribuidora y Editora Aguilar Aldea Taurus Alfaguara S.A., traducción de José Manuel Álvarez Flores, México, 2006.

- CABALLERO JUÁREZ, José Antonio y Concha Cantú, Hugo A., *Los elementos de la reforma judicial, una propuesta multidisciplinaria para el estudio de los tribunales estatales mexicanos*, en *Reforma Judicial Revista Mexicana de Justicia*, Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Número 1, “Enero-Junio de 2003”, México, 2003.
- CABALLERO ORTÍZ, Jesús, *El Consejo de la Judicatura de la República de Venezuela*, Coloquio internacional sobre el Consejo de la Judicatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1995.
- CABALLINI, Daniela, “Inamobilita dei Magistrati e Funcionalita degli Uffici Giudiziari, Tendenze in atto”, *Revista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, Número 3, año LVII, setiembre 2003, Milano, 2003.
- CABELLOS ESPIÉRREZ, Miguel Ángel, *La adecuación del poder judicial al modelo de Estado*, Revista Vasca de Administración Pública, Urtarrila, Número 68, Apirila, enero-abril 2004, Bilbao, 2004.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio, *Documentos constitucionales y legales relativos a la función judicial 1810-1917*, tomo II, Poder Judicial de la Federación, México, 1997.
- _____, *El Constituyente de 1917 y El Poder Judicial de la Federación, una visión del siglo XX*, editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2ª edición, 1ª reimpresión, México, 2004.
- _____, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación sus leyes y sus hombres*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1985.
- _____, *La Suprema Corte durante los años constitucionalistas 1917-1920*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1995.
- CABRERA, Luis, *Obras Completas*, Ediciones Oasis, México, 1975.
- CABRILLO, Francisco, et.al., *Estrategias para un gobierno eficaz*, editado por Lid Editorial Empresarial S.L., Madrid, 2008.
- CAILLOSSE, Jacques, “La descentralisation, mode D’employ”, *Revue du droit public*, No. 5, septiembree–octubre, Paris, 1988.
- CALAMANDREI, Piero, *De las buenas relaciones entre los jueces y los abogados en el nuevo proceso civil*, Ediciones Depalma, 3ª. Edición, traducción de Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, 1990.
- _____, *Derecho Procesal Civil*, Editado por Oxford University Press, México, 1999.
- _____, *El proceso civil*, Editorial Bibliografía Argentina, traducción de Santiago Sentís Melendo, Buenos, 1994.
- _____, *Elogio de los jueces escrito por un abogado*, Editado por Oxford University Press de México, México, 2000.
- _____, *Estudios sobre el proceso civil*, Ediciones Jurídicas Europa- América, traducción de Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, 1945.
- _____, *Instituciones de Derecho Procesal Civil según el nuevo código*, volumen I, traducción de la segunda edición italiana y estudio preliminar de Santiago Sentís Melendo, prologo de Hugo Alsina, Ediciones Jurídicas Europa-América, Argentina, 1986.

- _____, *Proceso y Democracia*, Ediciones Jurídicas Europa América, Héctor Fix Zamudio "Traducido por", Buenos Aires, 1960.
- CALSAMIGLIA, Albert, "*Ensayo sobre Dworkin*", en Ronald Dworkin *Los derechos en serio*, traducción de la Editorial Ariel, colección Obras Maestras del Pensamiento Contemporáneo, Editorial Plantea De Agostini S.A., España, 1993.
- _____, *Introducción a la ciencia Jurídica*, Editorial Ariel SA, 3ª edición, Barcelona, 1986.
- CALVO GARCÍA, Manuel, *Los Fundamentos del Método Jurídico una revisión crítica*, Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1994.
- _____, *Metodología Jurídica ejercicios prácticos*, Egido Editorial S.L., Zaragoza, España, 1998.
- _____, *Teoría del Derecho*, Editorial Tecnos (Grupo Anaya SA), 2ª edición, Madrid, 2000.
- _____, *Comunidad jurídica y experiencia interpretativa*, Editorial Ariel S.A., Barcelona, 1992.
- CALVO SANCHÉZ, María del Carmen, *Algunas sugerencias para el diseño de la nueva secretaría judicial*, en colección Justicia número 92, José María Bosch Editor, S.A., Barcelona, 1992.
- CAMPA MENDOZA, Víctor, *El control y equilibrio de poderes del estado mexicano*, Editado por Fondo Internacional Becas para Estudiantes Indígenas, Durango, México, 2000.
- _____, *Homenaje al General Guadalupe Victoria primer presidente constitucional de los estados unidos Mexicanos*, Editado por el Instituto tecnológico de Durango (ITD), Durango, México, 2000.
- _____, *Nociones de derecho del Trabajo*, Editado por el Instituto tecnológico de Durango (ITD), Durango, México, 2004.
- CAMPOS DÍAZ BARRIGA, Mercedes, *La responsabilidad civil por daños al medio ambiente el caso del agua en México*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2000.
- CANARIS, Claus-Wilhem, *Función estructura y falsación de las teorías jurídicas*, Editorial Civitas S.A., traducción de Daniela Bruckner y José Luis de Castro, Madrid, 1995.
- CANOSA USERA, Raúl, *Interpretación constitucional y formula política*, ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.
- CAPELLA, Juan Ramón, *Elementos de análisis jurídico*, Editorial Trotta S.A., Valladolid, España, 1999.
- CAPPELLETTI, Mauro, *La justicia constitucional, (estudios de derecho comparado)*, ed. Facultad de Derecho de la UNAM, México, 1987.
- CARBAJAL DÁVILA, Rogelio, *Diccionario de Política latinoamericana*, Editorial Océano de México S.A., México, 2001.
- CARBAJAL, Juan Alberto, *Estudios sobre la justicia*, Editorial Porrúa, S.A., México, 2001.
- CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, et.al., *Diccionario de Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa S.A. y la UNAM, 2ª edición, México, 2005.
- _____, et.al., (compilador), *Constituciones Históricas de México*, 2ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 2004.
- _____, *Poder Judicial y reforma del Estado en México*, "Dialogo y Debate de Cultura Política", publicación trimestral, año 2, número 7, enero-marzo de 1999, México, 1999.
- _____, *Poder Judicial y transición a la democracia: la reforma de 1999*, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXIII, número 97, enero-abril, México, 2000.

- _____, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, 5ª ed., coedición Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa, S.A., México, 2004.
- _____, et.al., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Editorial Porrúa S.A., 18ª edición, México, 2004.
- _____, et.al., *Constituciones Históricas de México*, coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Editorial Porrúa S.A., México, 2004.
- _____, et.al., *Elementos de técnica legislativa*, coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Editorial Porrúa S.A., México, 2004.
- _____, et.al., *Estrategias y propuestas para la reforma del estado*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2ª edición, México, 2002.
- _____, et.al., *Jueces y derecho, problemas contemporáneos*, coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Editorial Porrúa S.A., México, 2004.
- _____, et.al., *Neoconstitucionalismo(s)*, coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Editorial Trota, Madrid, 2003.
- _____, et.al., *Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2004.
- _____, *La Constitución Pendiente, agenda mínima de reformas constitucionales*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2004.
- _____, *Los derechos fundamentales en México*, coedición Universidad Nacional Autónoma de México, Comisión Nacional de Derechos Humanos y Editorial Porrúa, S.A., 1ª reimpresión, México, 2005.
- _____, *Los primeros pasos del Estado constitucional notas sobre la declaración francesa de 1789*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2005.
- _____ y Ochoa Reza, Enrique, *¿Qué son y para qué sirven los juicios orales?*, Editado por la UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas y Editorial Porrúa S.A., México, 2008.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *La Argumentación como derecho*, Editado por la UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México DF, 2006, "VII-238 Páginas".
- _____, *Consideraciones jurídicas sobre el desafuero de Andrés Manuel López Obrador*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2005.
- _____, et.al., *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, NOSTRA Ediciones S.A., México, 2007.
- _____ y MIJANGOS, María de la Luz, *Estado de derecho y Corrupción*, Editado por la UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas y Editorial Porrúa SA de CV, México DF, 2005, "IX-328 Páginas".
- CARDENAS GUTIÉRREZ, Salvador, *Administración de justicia y vida cotidiana en el siglo XIX. Elementos para una historia social del trabajo en la judicatura federal y en los tribunales de Distrito*, ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007.
- _____, *El juez y su imagen pública una historia de la judicatura mexicana*, ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006.
- CARDEÑOSA, Bruno, *El gobierno invisible think-tank los hilos que manejan al mundo*, Ediciones Espejo de Tinta, Madrid, 2007.

- CARDOSO, Benjamín Nathan, *La función judicial*, Pérez Nieto Editores S.A., traducción de Victoria Cisneros y Leonel Pérez Nieto Castro, Estado de México, México, 1996.
- _____, *A Ministry of Justice*, en Harvard University Review volumen 35, Boston, 1921.
- CARLINI Armando, *Biografía de John Locke*, en John Locke, ensayo sobre el gobierno civil, 3ª edición, colección Sepan Cuantos, Editorial Porrúa, S.A., México, 2003.
- CARMONA CASTILLO, Gerardo A, *Reformas Constitucionales y carrera Judicial en Oaxaca*, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Número 7, segundo semestre, México, 2000.
- CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, *La división de poderes y la función jurisdiccional*, en Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia, número 9, enero-junio de 2007, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007.
- _____, *La división de poderes y la función jurisdiccional*, en Revista Latinoamericana de Derecho, año IV, números 7-8, enero-diciembre de 2007, México, 2007.
- CARNELUTTI, Francesco, *Derecho Procesal Civil y Penal*, ed. Oxford University Press, volumen 4, México, 1999.
- _____, *Instituciones de derecho procesal civil*, colección biblioteca clásicos del derecho, primera serie, volumen 5, editorial Oxford University Press, México, 2000.
- _____, *Sistema de Derecho procesal civil*, Orlando Cárdenas V Editor y Distribuidor, traducción de NICETO Alcalá Zamora y Santiago Sentís Melendo, Tomo II, Irapuato, México, sin año de impresión.
- _____, *Teoría General del Derecho*, editorial Revista de Derecho Privado, traducción de Francisco Javier Osset, 3ª edición, Madrid, 1955.
- CARPINTERO, Francisco, *Una introducción a la ciencia jurídica*, 1ª reimpression, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1989.
- CARPIZO MAC GREGOR, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, coedición Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa, S.A., 3ª edición, México, 2003.
- _____, *El presidencialismo mexicano*, siglo XXI editores, México, 1979.
- _____, et.al., *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1977.
- _____, et.al., *La Interpretación Constitucional*, Editada por La UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México DF, 1975, "10-157 Páginas".
- _____, *La Constitución Mexicana de 1917*, sexta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
- _____, *Otra reforma constitucional: la subordinación del Consejo de la Judicatura Federal*, en Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, número 2, enero-junio de 2000, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.
- _____, *Reformas Constitucionales al Poder Judicial Federal y a la Jurisdicción Constitucional, del 31 de diciembre de 1994*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie año XXVIII, número 83, mayo-agosto de 1995, México, 1995.
- _____, *Reformas constitucionales al poder judicial federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994*, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado nueva serie año XXVIII, número 83, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1995.

- _____, et.al., *Introducción al Derecho Mexicano*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2ª edición, tomo 11, México, 1983.
- _____, et al, *La protección internacional de los derechos del hombre: balance y perspectivas*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1983.
- _____, et.al., *Introducción al derecho mexicano*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2ª edición, tomo 1, México, 1983.
- _____, et.al., *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979.
- _____, et.al., *La Formación del Estado Mexicano*, Editorial Porrúa S.A., México, 1984.
- CARRASCO ZÚÑIGA, Joel, *Poder judicial*, Editorial Porrúa, 2ª edición, México, 2005.
- CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría General del Estado*, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1948.
- CARRETERO DOMINGUEZ, José, *Hacia un Modelo Europeo de Secretario Judicial*, Documentación Jurídica, V Jornadas de la Fe Pública Judicial, Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Ilustre Colegio Nacional de Secretarios Judiciales, (Salamanca 8,9 y 10 de noviembre de 1990) tomo XVIII, enero-marzo, Salamanca, 1991.
- CARRETERO GONZÁLEZ, Cristina, *Los nuevos juzgados y tribunales tras la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial en España: Aspecto Subjetivo*, Iustitia Revista Jurídica del Departamento de Derecho, Número 10 mayo 2004, Instituto Tecnológico de Monterrey, México, 2004.
- CARRILLO FLORES, Antonio, *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, ed. instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1987.
- _____, *La constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, Editorial Porrúa S.A., México, 1981.
- _____, *La justicia federal y la administración pública*, Editorial Porrúa, México, 1981.
- CARRILLO PRIETO, Ignacio, *Renovación constitucional y sistema político, reformas 1982-1988, Gobierno del Estado de Guerrero*, ed. Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1988.
- CARRILLO ZALCE, Ignacio, *Apuntes para el curso de Introducción al estudio del derecho*, Editorial Banca y Comercio, S.A., 8ª edición, México, 1988.
- CASAROLI, Guido, *La notion européenne de tribunal impartial et indépendant et le système Italien*, Revue de Science criminelle et de droit pénal comparé, Número 4, «Octobre-Décembre 1990», trimestrielle, Italia, 1990.
- CASSAGNE, Juan Carlos, *Cuestiones de derecho administrativo*, Ediciones de Depalma, Buenos Aires, 1987.
- CASTELLANOS HERNANDEZ, Eduardo, *Derecho electoral en México, introducción general*, Editorial Trillas S.A., 2ª reimpresión, México, 2005.
- CASTRO y CASTRO, Juventino V, *Biblioteca de amparo y derecho constitucional*, Editorial Oxford University Press S.A., México, 2002.
- _____, *El amparo social*, coedición Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional y Editorial Porrúa, S.A., México, 2005.
- _____, *Artículo 105 constitucional*, sexta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2008.

- _____, *El cuarto poder político en México*, Editorial Oxford University Press México S.A., México, 2007.
- _____, *El Ministerio Público en México funciones y disfunciones*, Editorial Porrúa, 12ª edición, México, 2002.
- _____, *Garantías y amparo*, 7ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1991.
- _____, *Hacia el amparo evolucionado*, Editorial Porrúa S.A., 3ª edición, México, 1986.
- _____, *La Suprema Corte de Justicia ante la Ley Injusta un fallo histórico respecto al llamado "anatocismo"*, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
- _____, *La procuración de la justicia federal*, Editorial Porrúa S.A., México, 1993.
- CAVALLINI, Danifla, *Inamovibilita del magistrati e funzionalita degli uffci giudiziari. Tendenze in atto*, Revista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile, N. 3, Settembre 2003, Anno LVII, Milano, Italia, 2003.
- CENTRO DE ESTUDIOS HISTORICOS, *Historia general de México versión 2000*, Editada por el Colegio de México, 8ª reimpresión, México, 2007.
- CHACON ROJAS, Oswaldo, *Teoría de los derechos de los pueblos indígenas problemas y limites de los paradigmas políticos*, ed. Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, México, 2005.
- CHAIRES ZARAGOZA, Jorge, *El ejercicio del poder judicial y el Consejo de la Judicatura Federal*, Revista Jurídica Jaliciense, año 9, número 2, julio-diciembre de 1999, Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas Universidad de Guadalajara, México, 1999.
- _____, *La relación del Consejo de la Judicatura Federal con la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Revista Jurídica Jaliciense, año 9, número 2, julio-diciembre de 1999, Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas Universidad de Guadalajara, México.
- CHANDLER, Henry P., *Making the judicial machinery function efficiently*, en New York University Quarterly Revue, volumen 32, 1982; Consúltese la carátula principal de la página de internet de la Oficina Administrativa del Poder Judicial de Norteamérica: <http://www.uscourts.gov/adminoff.html>.
- CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, *El Consejo de la Judicatura Federal, mitos y realidades*, Editorial Porrúa, S.A., México, 2008.
- CHUST, Manuel, *La Constitución de Cádiz*, en La gran historia de México ilustrada, t. III, México, editorial Planeta DeAgostini, México, 2002.
- CIFUENTES VARGAS, Manuel, *Derecho a iniciar leyes y decretos, deuda pendiente con el Poder Judicial Federal*, Editora Laguna S.A., México, 2004.
- CIRCULO DE ESTUDIOS JURÍDICOS, GENARO GÓNGORA PIMENTEL, *El quehacer Jurídico y la Judicatura*, Editorial Porrúa S.A., México, 2006.
- CISNEROS RAMOS, Carlos Francisco, *Acto Administrativo (Parte I y II)*, Admonjus, Revista del Poder Judicial de Baja California, Número 6 Volumen II, Abril 1999, Año 3, Mexicali, Baja California, México, 1999.
- Código Judicial, en United States Statutes, publicación del gobierno de los Estados Unidos de América, USA, volumen 42, Washington, 2006.
- COMANDUCCI, Paolo, *Razonamiento jurídico, elemento para un modelo*, Editorial Distribuciones Fontamara, México, 1999.

- CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro y José Antonio Caballero Juárez, *Diagnostico sobre la administración de justicia en las entidades federativas un estudio institucional sobre la justicia local en México*, editado por National Center For State Courts la UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001.
- CONCLUSIONES del VIII Congreso Nacional de Abogados OAXACA 2004, Diagnóstico y Propuestas sobre los sistemas de Impartición de Justicia en México, *La Barra*, Edición Especial, Barra Mexicana Colegio de Abogados, A.C., febrero 2005, México, 2005.
- Consejo de la Judicatura Federal, *Logros y avances del Consejo de la Judicatura Federal*, edición Poder Judicial de la Federación. Consejo de la Judicatura Federal, México 1998.
- CORCUERA CABEZUT, Santiago, *La seguridad, bien común y gobierno*, Publicación mensual de la fundación Rafael Preciado Hernández A.C., número 64, año 6, marzo 2000.
- CORNES, Richard, *How to create a new Supreme Court: learning from New Zealand*, Public Law, Editorial Committee, spring 2004, London, 2004.
- CORONADO, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano (1899)*, Editorial Oxford University Press, Volumen 1, México, 1999.
- CORTINA, Adela, *Ética de la empresa claves para una nueva cultura empresarial*, Editorial Trotta SA, 7ª edición, Madrid, 2005.
- CORTIÑAS PELÁEZ, León, *Poder ejecutivo y función jurisdiccional*, ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1982.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Comentario al artículo 105 constitucional*, en Miguel Carbonell (coordinador), *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, tomo V, coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Editorial Porrúa, S.A., 18ª edición, México, 2004.
- _____, et.al., *Proyecto de Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 3ª edición, México, 2000.
- _____, *La Justicia constitucional en México*, en Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.
- _____, *Las Atribuciones no jurisdiccionales de la suprema corte de justicia de la nación*, coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Editorial Porrúa S.A., México, 1992.
- _____, *Similitudes y diferencias entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad*, en *La Defensa de la Constitución*, 2ª reimpresión, ed. Distribuciones Fontamara, S.A., México, 2003.
- _____ y Luis Manuel Pérez de Acha, *La defensa de la constitución*, ed. Distribuidora Fontamara, Colección Doctrina Jurídica Contemporánea, 2ª reimpresión, México, 2003.
- COURTIS, Christian, *Reyes desnudos, algunos ejes de caracterización de la actividad política de los tribunales*, en *Jueces y Derecho (problemas contemporáneos)*, compiladores Miguel Carbonell, Héctor Fix Fierro y Rodolfo Vázquez, coedición Editorial Porrúa, S.A. y UNAM, México, 2004.
- COVEY, Sean, *Los 7 hábitos de los adolescentes altamente efectivos*, traducción de Franklin Covey Co., 22ª reimpresión, Editorial Grijalbo, México, 2006.

- CROSBY, PHILIP B, *Calidad sin lagrimas, el arte de administrar sin problemas*, traducción de Alberto García Mendoza, Compañía Editorial Continental S.A., 6ª impresión, México, 1991.
- _____, *La calidad no cuesta, el arte de cerciorarse de la calidad*, traducción de Octavio Díaz García de León, Compañía Editorial Continental S.A., 7ª impresión, México, 1991.
- CRUZ BARNEY, Oscar, *El poder judicial en la evolución constitucional de México*, Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Número 33, año 2003, México, 2003.
- _____, *El Constitucionalismo Mexicano en el siglo XIX*, en Miguel Carbonell et.al. (compiladores) *Constituciones históricas de México*, coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Editorial Porrúa S.A., México, 2004.
- _____, *Historia del Derecho en México*, Editorial Oxford University Press México, S.A., colección de textos universitarios, 2ª edición, México, 2004.
- CUE DE DUARTE, Irma, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación, propuesta legislativa de reorganización*, Ediciones Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1984.
- CUE SARQUIZ, Irma, *Atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Revista Jurídica, Número 8, 30 de Diciembre de 1993, Villahermosa Tabasco, México, 1993.
- CUÉLLAR VÁZQUEZ, Angélica, et.al., *Visiones transdisciplinarias y observaciones empíricas del derecho*, coedición Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y Ediciones Coyoacán S.A., México, 2003.
- CUELLAR, Mariano Florentino, entrevista realizada por el autor de la presente investigación el 7 de febrero de 2007 en la Universidad de Stanford, San José California, USA, 2007.
- CUETO RUA, Julio, *Fuentes del derecho*, Editorial Abeledo-Perrot S.A., Buenos Aires, 1982.
- DE BUEN LOZANO, Néstor, *La decadencia del contrato*, Editorial Porrúa S.A., 2ª edición, México, 2004.
- DE DIENHEIM BARRIGUETE, Cuauhtémoc M, *La Nueva Suprema Corte de Justicia*, ABZ, Número 131, Mayo 2001, México, 2001.
- DE FIGUEIREDO DÍAS, Jorge, *Do "Governo Da Justiça" Ao "Governo Dos Juizes" No Portugal De Hoje*, en El Gobierno de la Justicia, el Consejo General del Poder Judicial, Ernesto Pedraz Penalva (coordinador), Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico Universidad de Valladolid, España, 1996.
- _____, «*La Notion Européenne de tribunal Indépendant et impartial Une approche á partir du droit portugais de procédure pénale*», Revue de Science criminelle et de droit pénal comparé, número 4, «Octobre-décembre 1990», trimestrielle, Portugal, 1990.
- DE GOYTISOLO, Juan Vallet, *La separación, no confusión o contrapeso de poderes*, en La protección jurídica del ciudadano, estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez, tomo I, Editorial Civitas, España, 1993.
- DE HOYOS WALTER, Jorge, *La Creación del Consejo de la Judicatura, notas para su estudio*, Revista Admónjus, número 3, abril 1998, Mexicali, México, 1998.
- _____, *Parking the Court, 50 años después*, Admonjus, Revista del Poder Judicial de Baja California, Número 6, Volumen II, Abril 1999, Año 3, Mexicali, México, 1999.
- DE LA CUEVA, Mario, *La idea del Estado*, ed. Coordinación de Humanidades de la UNAM, 3ª edición, México, 1986.

- DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, Editorial Porrúa S.A., 14ª edición, México, 1986.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *El marco reglamentario para el cambio diciembre 1982-noviembre 1985*, tomos IV y VII, ed. Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la Republica, México, 1986.
- _____, *El pensamiento económico de la constitución mexicana de 1857*, 3ª edición, México, Editorial Porrúa, 1986.
- _____, *Elementos de Derecho Constitucional*, Editorial ICAP Instituto de Capacitación Política del Partido Revolucionario Institucional, México, 1982.
- DE LA OLIVA SANTOS, Andrés, *La nueva Ley Orgánica del Poder Judicial: análisis jurídico general y constitucional*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, número 72, 1986-1987, Madrid, 1987.
- DE LA TORRE TORRES, Rosa María, *La función de la averiguación en materia electoral de la Suprema Corte de Justicia*, ABZ, Número 131, mayo 2001, México, 2001.
- DE LA VEGA BENAYAS, Carlos, *Teoría, aplicación y eficacia de las normas en el Código Civil*, Editorial Civitas S.A., Madrid, 1976.
- DE LEÓN ARMENTA, Luis Ponce, *Metodología del derecho*, Editorial Porrúa, S.A., 9ª edición, México, 2005.
- DE LOS COBOS SEPÚLVEDA, Carlos y Santiago Nieto Castillo, *Los indicadores de desempeño como mecanismo para lograr la legitimidad del Poder Judicial en el Estado constitucional*, en *Judicatura e Impartición de Justicia en México*, David Cienfuegos Salgado y Julio César Vázquez Mellado García (coordinadores), Editorial Porrúa, S.A., México, 2007.
- DE PAULA LEÓN OLEA, Francisco, *Los hilos secretos de las élites disección de la clase política desde la ciudadanía*, Editorial Grijalbo, México, 2006.
- DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de derecho*, Editorial Porrúa, S.A., México, 2003.
- _____ y Rafael de Pina, voz "*Jurisdicción*", en *Diccionario de Derecho*, vigesimoprimera edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.
- _____ y José Castillo Larrañaga, *Instituciones de derecho procesal civil*, Editorial Porrúa S.A., 18ª edición, México, 1988.
- DE SECONDAD, Carlos Luis, varón de *Montesquieu*, *El espíritu de las leyes*, editorial Oxford, colección grandes clásicos del derecho, volumen 5, México, 1999.
- _____, *El espíritu de las leyes*, editorial Porrúa, S.A., colección Sepan Cuantos número 191, México, 2003.
- DE TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América*, 12ª reimpression, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.
- DE VEGA GARCÍA, Pedro, *Estudios Políticos Constitucionales*, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1980.
- DEHESA DÁVILA, Genaro, *Introducción a la retórica y la argumentación*, 2ª edición, México, 2005.
- DEL AGUILA, Rafael, *Manual de Ciencia Política*, Editorial Trotta S.A., Madrid, 1997.
- DEL ARENAL FENOCHIO, Jaime, *La Constitución de 1857 y el proyecto conservador*, en *Gran Historia de México Ilustrada*, coordinadora Josefina Zoraida Vázquez, tomo III, Editorial Planeta DeAgostini, México, 2002.

- _____, *La consumación de la independencia y el nacimiento del imperio mexicano*, en Gran Historia de México Ilustrada, t. III, ed. Planeta DeAgostini, México, 2002.
- _____, voz *Supremo poder conservador*, en Diccionario Jurídico Mexicano, coedición instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM y Editorial Porrúa, S.A., México, 2005.
- DEL CARRIL, Enrique H., *La potestad disciplinaria, entre el Consejo de la Magistratura y la Suprema Corte*, monografías exigidas en la Maestría de Derecho y Magistratura Judicial, primer año, Universidad Austral, Argentina 2005.
- DELGADO BARRIO, Javier, Conferencia *El juez en las constituciones de México y España*, Administración de la Justicia, Consejo de la Judicatura Federal, Colección Memorias III, México, 1998.
- DEMING, Eduard W, *Calidad, productividad y competitividad, la salida de la crisis*, traducción de Jesús Nicolau, Ediciones Díaz de Santos S.A., Madrid, 1989.
- DENTI, Vittorio, "La Reforma Giudiciaria", *Revista di Diritto Processuale*, Número 4, Anno LVII (Seconda serie), "Ottobre-Dicembre 2002", Italia, 2002.
- DEWEY, *Como pensamos*, Editorial Época S.A., México, 1984.
- DI FEDERICO, Giuseppe, *La independencia judicial en Italia (una visión crítica desde una perspectiva comparativa, no sistemática)*, en sitio web www.irsig.bo.cnr.it
- DI RUFFIA, Biscaretti, *Lecciones de derecho constitucional*, traducción de Javier Jiménez Campos, volumen II, Editorial Centro de Estudios Constitucionales, España, 1984.
- DÍAZ ORTÍZ, Víctor Rolando, *Reforma Política del Distrito Federal, creación del tribunal constitucional del D.F.*, Anales de la jurisprudencia, sexta época, marzo-abril 2001, México, 2001.
- DIAZ REVORIO, Francisco Javier, *Valores superiores e interpretación constitucional*, Editado por Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.
- DÍAZ, Lilia, *El liberalismo militante*, en Historia general de México, versión 2000, octava reimposición, Centro de Estudios Históricos del Colegio de México, México, 2007.
- Diccionario de Administración y Finanzas, editorial Océano, Barcelona, España, 2002.
- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Editado por Real Academia Española, 22ª edición, Tomo I y II, Madrid España, 2001.
- DICCIONARIO JURÍDICO ESPASA, Editorial Espasa Calpe S.A., Madrid, 1999.
- DICCIONARIO JURÍDICO ESPASA, Editorial Espasa Calpe SA, Madrid España, 1999.
- DICCIONARIO OCÉANO DE SINONIMOS Y ANTONIMOS, Océano Grupo Editorial S.A., Barcelona, 1992.
- DIEZ-PICAZO, Luis María, *La criminalidad de los gobernantes las letras de Drakontos*, Editado por Critica Grijalbo Mondadori S.A., Barcelona, 1996.
- _____, *La derogación de las leyes*, Editorial Civitas S.A., Madrid, 1990.
- _____, *La jurisdicción en España. Ensayo de valoración constitucional*, editorial Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994.
- _____, *Régimen constitucional del poder judicial*, editorial Civitas, Madrid, España, 1991.
- _____, *Experiencias jurídicas y teoría del derecho*, editorial Ariel S.A., 3ª edición, Barcelona, 1993.

- DUBLÁN, Manuel y José María Lozano, *Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Ed. Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano hijos, tomos I-XII, México, 1876.
- DUCCI CLARO, Carlos, *Interpretación jurídica en general y en la dogmática chilena*, Editorial Jurídica de Chile, 3ª edición, Santiago de Chile, 1997.
- DUGUIT León, *La separación de poderes y la Asamblea Nacional de 1789*, presentación y traducción de Pablo Pérez Tremps, Centro de Estudios Constitucionales, España, 1996.
- DWORKIN, Ronald, *El imperio de la justicia*, Editorial Gedisa S.A., traducción de Claudia Ferrari, 2ª edición, Barcelona, 1992.
- _____, *Los derechos en serio*, Editorial Ariel S.A., traducción de Martha Gustavino, 4ª reimpresión, Barcelona, 1999.
- _____, *Los derechos en serio*, Editorial Planeta-De Agostini S.A., traducción de Martha Gustavino, Barcelona, 1999.
- EBENSTEIN, William, *La Teoría pura del Derecho*, Editorial Nacional, México, 1974.
- ECO, Umberto, *A paso de cangrejo*, ed. Random House Mondadori S.A., traducción de Maria Pons Irazazábal, México, 2007.
- EDELMAN, Martin, *The Judicial Elite of Israel*, International Political Science Review, number 13, volume 3, July 1992, Jerusalem, 1992.
- EISENMANN, Charles, *El espíritu de las leyes y la separación de poderes*, en Anuario Jurídico, número 2, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1975.
- ELIA, Leopoldo, *Spunti per una Reforma Razionale dell'ordinamento Giudziario*, Questione Giustizia, número 4, año 2004, Milano, Italia, 2004.
- ELIZONDO GASPERÍN, Macarita, y Raúl Montoya Zamora, *Control constitucional en materia electoral*, ed. Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, Chihuahua, México, 2007,
- ELSTER, Jon, SLAGSTAD, Rune, *Constitucionalismo y democracia*, coedición Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. y Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- ENCICLOPEDIA BARSA DE CONSULTA FÁCIL, Editada por Enciclopedia Británica de México S.A., tomos I-XVI, México, 1981.
- ENCICLOPEDIA Wikipedia, disponible en la página de internet cuyos datos son los siguientes: "http://es.wikipedia.org/wiki/Constitución_de_Apatzingán".
- ENCUESTA realizada a 22 participantes del curso de actualización organizado por el Instituto de Capacitación de la Judicatura Federal, en el periodo comprendido entre el 26 de octubre y 19 de noviembre de 1998,
- ENGISCH, Karl, *Introducción al Pensamiento Jurídico*, Editorial Comares SRL, traducción de Ernesto Garzón Valdez, 2001.
- ENNECCERUS, Ludwig, et.al., *Tratado de derecho civil*, Bosch casa Editorial, traducción de Blas Pérez González y José Alguer, 3ª edición, Tomo I, Parte General II, Barcelona, 1981.
- ENTRENA CUESTA, Rafael, *Curso de derecho administrativo*, Editorial Tecnos, 8ª edición, volumen II, Madrid, 1984.

- ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel Ángel, *La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, Editorial Porrúa S.A., México, 2004.
- Ernesto Pedraz Penalva, *Del Consejo General del Poder Judicial y de la selección de sus miembros*, en *El Gobierno de la Justicia*, el Consejo General del Poder Judicial, Ernesto Pedraz Penalva (coordinador), Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico Universidad de Valladolid, España, 1996.
- ERNST, Carlos, *Independencia judicial y democracia*, en *La función judicial (ética y democracia)*, compiladores: Jorge Malem, Jesús Orozco y Rodolfo Vázquez, Editorial Gedisa, S.A., Barcelona, 2003.
- ESCALANTE GONZALBO, Pablo, et.al., *Nueva historia mínima de México*, quinta reimpression, México, El Colegio de México, 2008.
- ESQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier, en *La función judicial (ética y democracia)*, compiladores Jorge Malem, Jesús Orozco y Rodolfo Vázquez, editorial Gedisa, S.A., Barcelona, 2003.
- ESQUIVEL OBREGÓN, T, *Apuntes para la historia del derecho en México*, Editorial Porrúa S.A., 3ª edición, tomos I y II, México, 2004.
- _____, *Prolegómenos a la historia constitucional de México*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1980.
- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS de la iniciativa de reformas, mediante la cual se propuso modificar los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 96, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Presidente de la República ante la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, con fecha 5 de diciembre de 1994, Diario de los Debates de ese poder legislativo p. VI.
- FACHA GARCIA, Eduardo, *Jurisprudencia interpretación y norma jurídica, tesis profesional para obtener el título de licenciado en derecho*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 1999.
- FAIRÉN GUILLÉN, Víctor, *Para una reforma de las Leyes de tribunales y procesales*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, número 64, "enero-abril de 1989"; pp. 37-61, México, 1989.
- FAYA VIESCA, Jacinto, *Finanzas públicas*, Editorial Porrúa S.A., 2ª edición, México, 1986.
- FENG, HUANG, L., *Organizzazione Giudiziaria in Cina*, Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile, Uffré Editore, número 4, anno XLII, Dicembre 1988, Milano, 1988.
- FEO, Julio, *Aquellos años*, Ediciones BSA, Barcelona, 1993.
- FERNANDEZ BARREIRO, Alejandrino, *El factor jurisprudencial como elemento de identidad de la cultura jurídica europea*, Editorial Comares S.L., Granada, España, 1998.
- FERNÁNDEZ CARNICERO, Claro J, *Parlamentos y poder judicial*, Jornadas sobre el Poder Judicial el Bicentenario de la Reforma Francesa, colección de Estudios Judiciales Cursos Ministerio de Justicia, volumen 5, Madrid, 1990.
- FERNANDEZ SEGADO, Francisco, *La jurisdicción constitucional en España*, ed. Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Bogotá, Colombia, 1999.
- FERNANDEZ, Eusebio, *Teoría de la justicia y derechos humanos*, Editorial Debate, 1ª reimpression, Madrid, 1984.

- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías la ley del más débil*, prologo de Perfecto Andrés Ibáñez, Editorial Trotta, 5ª edición, España, 2006.
- _____, *Garantismo, debate sobre el derecho y la democracia*, Editorial Trotta S.A., traducción de Andrea Greppi, Madrid, 2006.
- _____, *Jueces y política*, en *La función judicial*, coordinador David Cienfuegos Salgado, editorial Porrúa, S.A., México, 2008.
- _____, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Editorial Trotta S.A., 2ª edición, Madrid, 2005.
- FERREIRA DA SILVA, Carlos Manuel, *Relatoría nacional de Portugal*, en *Administración de Justicia en Iberoamérica y Sistemas Judiciales comparados*, coordinador José Ovalle Favela, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Los Tribunales constitucionales en Iberoamérica*, ed. Fundación Universitaria de Derecho Administración y Política S.C., Querétaro, México, 2002.
- FERRY, Jean-Marc, *La ética reconstructiva*, Siglo del Hombre Editores, traducción de Diana María Muñoz González, Santafé de Bogotá, 2001.
- FIORAVANTI, Maurizio, *Los derechos fundamentales apuntes de historia de las constituciones*, Editorial Trotta, traducción de Manuel Martínez Neira, Madrid, 1996.
- FIX FIERRO, Héctor, *comentario al artículo 17*, en Carbonell, Miguel (Coordinador) *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*, coedición Editorial Porrúa, S.A. y Universidad Nacional Autónoma de México, Décima Octava edición, tomo V, México, 2004.
- _____, *La reforma en México: entre la eficacia autoritaria y la incertidumbre democrática*, publicado en el libro En busca de una justicia distinta, experiencias de reforma en América Latina, 2ª edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004.
- _____, *Los consejos de la judicatura entre profesión y organización*, en *Coloquio internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1995.
- _____, *Política y administración del derecho y de la justicia en México, notas sobre las funciones presentes de una institución ausente*, en “El papel de los ministerios de Justicia en la reforma del Estado”, coordinador Omar Guerrero, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988.
- _____, *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojuridico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2006.
- FIX ZAMUDIO Héctor y Héctor Fix Fierro, *Comentarios al Artículo 94*, en Carbonell, Miguel (Coordinador) *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*, coedición Editorial Porrúa, S.A. y Universidad Nacional Autónoma de México, Décima Octava edición, tomo V, México, 2004.
- FIX ZAMUDIO, Héctor y Héctor Fix Fierro, *El Consejo de la Judicatura*, Cuadernos para la reforma de la justicia número 3, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.

- FIX ZAMUDIO, Héctor y Héctor Fix Fierro, voz *Controversias constitucionales*, en Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Editorial Porrúa, S.A., México 2005.
- FIX ZAMUDIO, Héctor y José Ramón Cossío Díaz, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, 4ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, *75 años del Poder Judicial en México*, en México 75 Años de Revolución, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- _____, *Breves reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura*, conferencia magistral tomada de “La Justicia mexicana hacia el siglo XXI”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Senado de la República LVI Legislatura, México 1997.
- _____, *El ejecutivo federal y el poder judicial*, en “El sistema presidencial mexicano (Algunas reflexiones)”, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1988.
- _____, *El juicio de amparo*, Editorial Porrúa S.A., México, 1964.
- _____, *El poder judicial en la Constitución federal de 1824*, en la obra colectiva “Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano a 180 años de la Constitución de 1824 (Coordinadores: Daniel A. Barceló Rojas y Diego Valadés)”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2005.
- _____, *Estudios de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, coedición Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa, S.A., México, 2005.
- _____, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, ed. El Colegio Nacional, México, 1983.
- _____, *La Constitución y su defensa*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1984.
- _____, *La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional*, en Las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano (La Reforma Judicial 1986-1987), Editorial Porrúa, México, 1987.
- _____, *Latinoamérica: Constitución, proceso y derechos humanos*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 1988.
- _____, *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial*, colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, ed. Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.
- _____ y José Ovalle Favela, *Derecho procesal*, ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983.
- _____, voz *Responsabilidad judicial*, Diccionario Jurídico Mexicano, coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Editorial Porrúa, S.A., México, 2005.
- _____, *El Poder judicial en el ordenamiento mexicano*, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- _____, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, coedición del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Editorial Porrúa S.A., México, 2005.
- _____, et.al., *Función del poder judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1977.

- _____, *Función constitucional del Ministerio Público tres ensayos y un epílogo*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2004.
- _____, *Introducción al Derecho Procesal Constitucional*, coedición Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política A.C. y el Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación A.C., México, 2002.
- _____, *Preparación, selección y nombramiento de los Jueces*, Revista del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Durango, número 26–27, “abril–septiembre 1987, México, 1987.
- FLORES DE LA PEÑA, Horacio, et.al., *Bases para la planeación económica y social de México*, 13ª edición, Editorial Siglo XXI, México, 1966.
- FLORES GARCÍA, Fernando, voz “*Jurisdicción*”, en Enciclopedia Jurídica Mexicana, tomo IV, segunda edición, coedición del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Editorial Porrúa, S.A., México, 2004.
- FLORES ZAVALA, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, 26ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1985.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa S.A., 29ª edición, México, 1990.
- FREEMANTLE, David, *El súper jefe como dirigir con éxito*, Editorial Norma S.A., traducción de Gisela W. de Rosas, 8ª reimpresión, Bogotá, 1990.
- FRIER, Pierre-Laurent, Frier, *Précis de Droit Administratis*, Editorial Montchrestien, 3ª edición, París, 2004.
- FROSINI, Vittorio, *Teoría de la Interpretación Jurídica*, Editorial Temis, traducción de Jaime Restrepo, Santafé de Bogotá, 1989.
- FUENTES, Carlos, *La silla del Águila*, Distribuidora y Editora Aguilar Alfaguara S.A., México, 2003.
- GABITO GARCÍA, Gilberto Ernesto, *Importancia y trascendencia de los consejos de la judicatura*, Revista Jurídica, enero-marzo 2001, año XII, número 19, nueva época, Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Aguascalientes, México, 2001.
- GACETA PARLAMENTARIA del Senado de la República de 24 de febrero de 2010 y 15 de diciembre de 2009.
- GALBRAITH, John Kenneth, *Anatomía del poder*, traducción de Rafael Quijano, coedición OMGSA S.A. y Editorial Diana S.A., México, 1986.
- GARAPON, Antoine, *Juez y democracia. Una reflexión muy actual*, traducción de Manuel Escrivá de Romani, editorial Flor del Viento, Madrid, 1997.
- GARCÍA BELSUNCE, Horacio A, *La interpretación de la ley tributaria*, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1959.
- GARCÍA COUSO, Susana y Marien Aguilera Morales, *Veinticinco años de Poder Judicial*, Revista de Derecho Político, número monográfico, balance de la Constitución en su XXV aniversario, Universidad Nacional de Educación a Distancia, números 58-59, 2003-2004, Madrid, 2004.
- GARCIA DE ENTERIA, Eduardo y Aurelio Menéndez Menéndez, *El derecho la Ley y el juez, dos estudios*, Editorial Civitas S.L., 1ª reimpresión, Madrid, 1996.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Editorial Civitas S.A., 3ª edición, 2ª reimpresión, Madrid, 1991.
- _____, *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo*, editorial Civitas S.A., 3ª edición, 1ª reimpresión, Madrid, 1989.

- GARCÍA DOMÍNGUEZ, Miguel Ángel, *Status político del poder judicial*, en “Revista Jurídica del Instituto de Capacitación del Poder Judicial de Aguascalientes”, año VIII, número 13, nueva época, mayo-diciembre 1997, México, 1997.
- GARCÍA GOMEZ DE MERCADO, *Manual de contratación y responsabilidad de la Administración estudio sistemático de las obligaciones de la hacienda pública los contratos y convenios de la administración y la responsabilidad patrimonial de ésta*, Editorial Comares S.L., Granada, 2004.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *El constitucionalismo social y la Constitución Mexicana de 1917, un texto modelo y precursor*, en Memoria del Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1992.
- GARCÍA MACHO, Ricardo, *Problemática de la división de poderes en la actualidad*, en Revista de Estudios Políticos (nueva época) número 53, septiembre-octubre de 1986, España, 1986.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *La división de poderes y su control jurisdiccional*, en Revista de Derecho Política de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, números 18-19, España, 1983.
- GARCÍA ROCA, Javier, *Del principio de la división de poderes*, en Revista de Estudios Políticos, nueva época, número 108, abril-junio de 2000, España, 2000.
- GARCÍA VALDÉS, Carlos, *La Formación de los Secretarios Judiciales. Acceso y Cursos en el Centro de Estudios Judiciales. Notas de Derecho Comparado*, Documentación Jurídica, No. 69, V Jornadas de la Fe Pública Judicial, Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Ilustre Colegio Nacional de Secretarios Judiciales, (Salamanca 8,9 y 10 de noviembre de 1990) Tomo XVIII, Enero-Marzo 1991, España, 1990.
- GARGARELLA, Roberto, *La justicia al frente del gobierno, sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*, Editorial Ariel S.A., Barcelona, 1996.
- GARRIDO MALDONADO, Raciél, *Reforma Política del Distrito Federal, el Tribunal Electoral del D.F., Reestructuración al Tribunal Superior de Justicia*, Anales de jurisprudencia, sexta época, segunda etapa, marzo-abril 2001, México, 2001.
- GARZA, Servando J, *Las Garantías Constitucionales en el derecho tributario mexicano*, Editorial Cultura T.G., S.A., México, 1949.
- GASCON ABELLÁN, Marina, *La teoría general del garantismo, en Garantismo estudio sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, edición de Miguel Carbonell y Pedro Salazar, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Editorial Trotta, México, 2005.
- GAYOL, Victor, *Del Supremo Tribunal Insurgente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, en “El nacimiento del Poder Judicial en México”, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006.
- GENY, Francisco, *Derecho Privado Positivo*, Editorial Reus S.A., 2ª edición, volumen XC, Madrid, 1925.
- GERPE LANDÍN, Manuel, *La composición del Consejo General del Poder Judicial*, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Número 9, Año 1991, Madrid, 1991.
- GESSNER VOLKMAR, *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, traducción de Renate Marsiske, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1984.

- GIANGIACOMO, Bruno, *Scuole di specializzazione per le profesión legali bilancio e prospettive*, *Questione Giustizia*, número 4, año 2004, Milano, 2004.
- GILARDI GIANFRANCO, Mattone, *Objetivo: La giustizia civile tra risorse negate e riforme annunciate, le linee di tendencia del proceso civile e il futuro della giurisdizione*, *Questione Giustizia*, número 6, año 2003, Milano, 2003.
- _____, Sergio e Viazzi, Claudio, *Objetivo: Magistrati senza toga. Il futuro della magistratura onoraria: appunti e proponte per una discussione*, *Questione Giustizia*, número 4, año 2004, Milano, 2004.
- GIOVANNETTI, Tommaso, *La valutazione profesionalita dei magistrati nel quadro dei principi costitucionali, questione giustizia*, número 4, año 2004, Milano, 2004.
- GISBERT Pomata, Marta, "La Especialización de los Juegados: Los Juegados de lo Mercantil", *Justita Revista Jurídica del Departamento de Derecho*, Número 10, Mayo 2004, Tecnológico de Monterrey, México, 2004.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ, *La constitución y la República*, Editado por el Gobierno del Estado de Veracruz, Xalapa, México, 1980.
- GÓMEZ COLOMER, Juan Luis, *Recientes tendencias respecto a la posición del juez en España*, en el *Juez y la Magistratura (tendencia en los albores del siglo XXI)*, Roberto O. Berizonce coordinador, Rubinzal-Culzoni editores, Argentina, 2001.
- GÓMEZ DE LIAÑO, Fernando, *La potestad reglamentaria del CGJ*, en *El Gobierno de la Justicia*, el Consejo General del Poder Judicial, Ernesto Pedraz Penalva (coordinador), Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico Universidad de Valladolid, España, 1996.
- GÓMEZ LARA, Cipriano, *Carrera judicial, consejos de la judicatura y escuelas judiciales*, en *Cuadernos Procesales*, número 15, año VI, marzo de 2002, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.
- _____, *Carrera judicial, Consejos de la Judicatura y Escuelas Judiciales*, en *Judicatura e impartición de Justicia en México*, David Cienfuegos Salgado y Julio Cesar Vázquez-Mellado García (coordinadores), op.cit., p. 200.
- GONCALVES DE CASTRO MENDEZ, Aluisio, *O poder judiciário no Brasil*, en *Administración de Justicia en Iberoamérica y sistemas judiciales comparados*, coordinador José Ovalle Favela, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006.
- GONCALVES Júnior, Mario, *Enfoque O Justo e Caro Nas decisões Judiciais*, *Consulex Revista Jurídica*, número 186, año VIII, octubre de 2004, Brasilia, 2004.
- GONGORA PIMENTEL, David, *Los albores de la justicia federal mexicana*, ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1999.
- _____, *El Derecho que tenemos, la justicia que esperamos*, Editora Laguna S.A., México, 2000.
- _____ y Miguel Acosta Romero, *Código Federal de Procedimientos Civiles. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Legislación, jurisprudencia, doctrina*, segunda edición, editorial Porrúa, S.A., México, 1986.
- _____, *El Estado como promotor del desarrollo económico nacional*, ed. Poder Judicial de la Federación, México, 2000.

- _____, et.al., *Once voces*, ed. Poder Judicial de la Federación, México, 2000.
- _____, et.al., *100 decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, novena época*, Editorial Porrúa S.A., México, 1998.
- _____, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, Editorial Porrúa S.A., 6ª edición, México, 1997.
- _____, *Nuevos elementos de análisis en la reforma de los sistemas de justicia*, ed. Poder Judicial de la Federación, México, 2001.
- _____, *Nuevos elementos de análisis en la reforma de los sistemas de justicia*, ed. Cofunda S.A., México, 2001.
- _____, *Urge simplificar nuestras leyes*, ed. Poder Judicial de la Federación, México, 2000.
- GONZÁINI, Osvaldo Alfredo, *Notas y estudio sobre el proceso civil*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1994.
- GONZALEZ A CARRANCÁ, Juan Luis, *Reforma política del Distrito Federal, la unificación de los órganos jurisdiccionales*, Análisis de jurisprudencia, 6ª época, marzo-abril México, 2001.
- GONZALEZ AVELAR, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, ed. Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979.
- GONZÁLEZ GALVÁN, *La construcción del derecho, métodos y técnicas de investigación*, 2ª edición, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1998.
- GONZÁLEZ GRANDA, Piedad, *Nota de legislación procesal (II): últimas reformas en materia de organización judicial*, Revista Vasca de derecho procesal y Arbitraje, Universidad del País Vasco, Tomo XVI, Septiembre, España, 2007.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *La Extinción de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tratándose de violaciones al voto público, desaparición de un aliado en la justicia electoral*, en "La función judicial", coordinador David Cienfuegos Salgado, editorial Porrúa, S.A., México, 2008.
- GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis, *La judicatura federal mexicana frente al estado constitucional de derecho*, en Juez. Cuadernos de Investigación del Instituto de la Judicatura Federal, volumen 1, número 1, otoño de 2002, Instituto de la Judicatura Federal, México, 2002.
- GONZALEZ RIVAS, *La justicia constitucional: derecho comparado y español*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid 1985.
- GONZALEZ RUIZ, Samuel, et.al., *Seguridad pública en México problemas perspectivas y propuestas*, ed. Coordinación de Humanidades de la UNAM, México, 1994.
- GONZÁLEZ, María del Refugio, *Historia del derecho*, ed. Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México, 1992.
- _____, voz: "Constitución Política de la República Mexicana de 1857", en Diccionario Jurídico Mexicano, México, coedición del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Editorial Porrúa, S.A., México, 2005.
- GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, Editorial Porrúa S.A., 9ª edición, tomos I-IV, México, 2004.
- GOZAINI, Osvaldo Alfredo, *Notas y estudio sobre el proceso*, ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

- GROPPI, Tania, *La reforma constitucional en los estados federales*, ed. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política S.C. (FUNDA), Querétaro México, 2003.
- GROS ESPIELL, Héctor, *Derechos humanos y vida internacional*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1995.
- GUASTINI, Ricardo, *Due modelli di analisi della sentenza*, Revista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile, Uffré Editore, N-4, Anno XLII, Dicembre 1988, Milano, 1988.
- _____, *Distinguiendo, estudios de Teoría y metateoría del derecho*, traducción de Jordi Ferrer y Beltrán, Editorial Gedisa, Barcelona, 1999.
- _____, *Estudios sobre la Interpretación Jurídica*, traducción de Marina Gascón y Miguel Carbonell, coedición de la Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa S.A., 2ª edición, México, 2000.
- GUAZA VÁZQUEZ, José Luis, *El Consejo General del Poder Judicial: Una renovación Pendiente*, Revista de la facultad de derecho Universidad Complutense, Madrid, 1996.
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *La Reforma Judicial Federal y El Estado de Derecho*, Revista Jurídica Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, número 33, año 2003, México, 2003.
- _____, *Controversia sobre controversia*, Editorial Porrúa S.A., México, 2000.
- _____, *El Consejo de la Judicatura Federal como órgano plural*, Mensaje de bienvenida que en representación del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dirigió al licenciado Miguel Ángel Quiroz Pérez, designado por el Senado de la República como nuevo Consejero de la Judicatura del Poder Judicial de la Federación, en sesión solemne protocolaria el 3 de enero de 2003, en revista *Lex Difusión y Análisis*, número 91, año VII, enero de 2003, 3ª época, México, 2003.
- _____, *El Estado contra sí mismo, las comisiones gubernamentales de derechos humanos y la deslegitimación de lo estatal*, Editorial Limusa S.A., Grupo Noriega Editores, 3ª reimpresión, México, 1999.
- _____, *El papel de los jueces en la construcción de la democracia*, en Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia, número 9, enero-junio de 2007, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007.
- _____, *Ingeniería judicial y reforma del Estado, preocupaciones, inquietudes, esperanzas*, Editorial Laguna S.A., México, 2001.
- _____, *La Improcedencia y el sobreseimiento en la controversia constitucional*, coedición Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C. y Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., México, 2002.
- GUDEA, Virginia, *La crisis imperial española*, en Gran Historia de México, tomo III, Editorial Planeta DeAgostini, México, 2002.
- GUERRA, Alfonso, *Dejando atrás los vientos memorias 1982-1991*, editorial Espasa Calpe, España, 1998.
- GUERRERO FLORES, María Elena, *La Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla (24 de Marzo de 2000)*, Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México, número 3, "julio-diciembre", México, 2000.

- GUERRERO OROZCO, Omar, *Juárez y la administración pública*, en la obra Juárez Jurista, coordinada por Patricia Galeana y Salvador Valencia, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2007.
- GUERRERO ROMERO, Javier, *Jesús Agustín Castro, hombre de la revolución*, ed. Instituto Municipal del Arte y la Cultura (IMAC), Durango, México, 2009.
- GUERRERO, Omar, *La secretaria de justicia y el estado de derecho en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.
- GUINTO LÓPEZ, Jesús Boanerges, *Escuela Jurídica México-España*, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, ed. Escuela Judicial del Instituto de la Judicatura Federal, número 8, año 2001, México, 2001.
- GUTIERREZ DE VELASCO, Manuel, *Comentarios a las Reformas de 1995 y 1996 a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación los Órganos Judiciales Federales*, Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Autónoma de México, número 3, "julio-diciembre", México, 1997.
- GUTIÉRREZ SÁENZ, Raúl, *Introducción a la lógica*, 22ª edición, Editorial Esfinge, México, 1987.
- H. DEL CARRIL, Enrique, *La Potestad Disciplinaria: entre el Consejo de la Magistratura y la Corte Suprema*, Revista de Estudios sobre la Administración de Justicia, número 2, año II, abril 2004, Argentina, 2004.
- HAAS, Evelyn, *La Posición de los Magistrados de la Corte Constitucional Federal Alemana y su significado para la vida Jurídica y la Sociedad*, Revista Lux et Praxis, Derecho en la Religión, Universidad de Talca, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Número 1, Año 10, 2004, Chile, 2004.
- HABERLE, Peter, *El Estado constitucional*, traducción de Héctor Fix Fierro, estudio introductorio de Diego Valadés, 1ª reimpresión, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2003.
- _____, *El Tribunal Constitucional como tribunal ciudadano, el recurso constitucional de amparo*, traducción de Joaquín Brage Camazano, ed. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política S.C. (FUNDA), Querétaro, México, 2005.
- HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, traducción de Manuel Jiménez, Editorial Trotta S.A., 4ª edición, Madrid, 1988.
- HARO, Ricardo, *El poder judicial en la reforma constitucional argentina*, Cuadernos y Debates, número 64, año 1996, Madrid 1996.
- HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, traducción de Luis Tobio, ed. Fondo de Cultura Económica, 8ª reimpresión, México, 1977.
- HENRÍQUEZ LARROCHE, Ricardo, *Administración de justicia en Venezuela*, en Administración de Justicia en Iberoamérica y Sistemas Judiciales Comparados, coordinador José Ovalle Favela, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar, *Autonomía de los órganos electorales*, Reforma Judicial Revista Mexicana de Justicia, Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados

- Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México, Número 1, “enero-junio de 2003”. México, 2003.
- HERNÁNDEZ ARROYO, Federico, *¿Reorganizamos el Poder Judicial Federal? Aspectos de organización y operación del Poder Judicial*, La Barra Edición Especial Barra Mexicana Colegio de Abogados A.C., febrero 2005, México, 2005.
- HERNÁNDEZ MARÍN, Rafael, *Interpretación, subsunción y aplicación del derecho*, Editorial Ariel, España, 1999.
- HERNÁNDEZ MERAZ, José Ramón y Gabino Martínez Guzmán, *Historia del congreso constituyente de 1856 y 1857*, coedición Gobierno del Estado de Durango 1998–2004 y Universidad Juárez del Estado de Durango, México, 2002.
- HERNÁNDEZ MORALES, Andrés, *El diseño del Consejo de la Judicatura colombiano: aproximación institucional al funcionamiento de la toma de decisiones de la Sala Administrativa*, en Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia, número 9, enero-junio de 2007, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007.
- HERNÁNDEZ SOLÍS, Abelardo Norberto, *Valor científico de la jurisprudencia*, ed. Comisión Especial de los Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial, tomo 136, año 35, México, 1969.
- HERNÁNDEZ y DÁVALOS, Juan E., (coordinador), *Colección de documentos para la historia de la guerra de independencia de México de 1808 a 1821*, tomo I, José María Sandoval impresor, México, 1882.
- HERNÁNDEZ Y RODRÍGUEZ, Sergio, *Administración. Pensamiento, procesos, estrategia y vanguardia*, editorial Mac-Graw Hill, México, 1989.
- HERRERA PAREDES, José Manuel, *La legalidad en el procedimiento administrativo de responsabilidad seguido en el Consejo de la Judicatura Federal*, en *Res Pública. Revista de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo*, número 4, enero-abril de 2006, Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo, Jorge Fernández Ruiz (fundador), México, 2006.
- HERRERA PEÑA, José, *Raíces históricas, políticas y constitucionales del Estado mexicano*, Editorial Cambio de Michoacán, México, 2001.
- HERRERA TREJO, Sergio, *La inamovilidad judicial*, en “Revista Jurídica del Instituto de Capacitación del Poder Judicial de Aguascalientes”, año VIII, número 13, nueva época, mayo-diciembre 1997, México, 1997.
- HERRERA, Enrique, *Practica metodológica de la investigación jurídica*, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo de Depalma SRL, Buenos Aires, 1998.
- HIERRO, Liborio L, *La eficacia de las normas jurídicas*, Editorial Ariel S.A., Barcelona, 2003.
- HOBBS, Thomas, *Leviatán*, Editorial Universitaria, España, 1968.
- HOERSTER, Norbert, *En defensa del positivismo jurídico*, traducción de Ernesto Garzón Valdez, Editorial Gedisa S.A., Barcelona, 2000.
- HOLLEAUX, André, «*L'Administration des Magistrats et leur Indépendance*», Revue Française de Science Politique, Universitaires de France, Volume XIII-1, Mars 1963, Paris, 1963.
- HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1998.

- IBARRA PALAFOX, Francisco A, *Contra la impunidad consideraciones sobre la prueba ilícita a partir del caso Lydia Cacho en la SCJN*, Editado por El Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2009.
- _____, *Suprema Corte de Justicia de la Nación Facultad de investigación 1/2006 (AI 1/2005) caso Halconazo*, Editado por El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2008.
- IGLESIAS DE VILA, Marisa, *Discreción judicial y positivismo jurídico (Los criterios sustantivos de validez)*, en *Jueces y Derecho (problemas contemporáneos)*, compiladores Miguel Carbonell, Héctor Fix Fierro y Rodolfo Vázquez, coedición Editorial Porrúa, S.A. y UNAM, México, 2004.
- Il Nuovo Sistema Giudiziario dell'Uruguay (Un Modello di Riforma del Servizio di Giustizia en America Latina), Estratto da: *Rivista di Diritto Processuale*, número 2, Anno XLVI (Seconda Serie), Oporto, 1991.
- INICIATIVA de ley en la H. Cámara de Diputados de la Nación para modificar la Ley 24.937 y las que le han reformado, respecto a la integración del Consejo de la Magistratura, con número de trámite parlamentario 001(02/03/2009), bajo expediente número 0073-D-2009.
- INICIATIVA de reformas de diversas disposiciones constitucionales presentada por el presidente de la República ante los ciudadanos secretarios de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, con fecha 6 de abril de 1999.
- INSTITUTO CIUDADANO DE ESTUDIOS SOBRE LA INSEGURIDAD A.C. (ICESI), *Propuesta de Reforma Constitucional para otorgar Independencia al Ministerio Público y Crear su Consejo*, inédito.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES HISTORICAS DE LA UJED, *Transición revista de estudios históricos*, Editada por El Instituto de Investigaciones Históricas de la UJED, Durango México, 2006.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES HISTORICAS DE LA UJED, *Transición*, Editada por El Instituto de Investigaciones Históricas de la UJED, Durango, México, 2005.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UJED, *Revista de análisis Jurídico*, Editada por el Instituto de investigaciones jurídicas de la UJED, Durango, México, 2009.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, *Anuario jurídico XVII 1990*, Editado por UNAM, México, 1990.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editada por la UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1993.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Estudios en Homenaje al doctor Héctor Fix Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, Editado por UNAM, Tomo III, México, 1988.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Justicia Constitucional Comparada*, Editada por la UNAM, México, 1993.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *XIII jornadas Iberoamericanas de derecho procesal*, Editado por UNAM, México, 1993.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD JUÁREZ DEL ESTADO DE DURANGO, *Jus derecho estado y sociedad revista de análisis jurídico*, enero-junio, Editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UJED, Durango, México, 2009.

- INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DURANGO, *constitución política del estado libre y soberano de Durango*, Editado por Instituto Estatal Electoral del Estado de Durango, México, 2008.
- ISHIKAWA, Kaoru, *¿Que es el Control Total de Calidad? la modalidad japonesa*, traducción de David J. Lu y Margarita Cárdenas, Grupo Editorial Norma S.A., 3ª reimpresión, Bogotá, 1985.
- JAEGER, Werner, *Alabanza de la Ley*, traducción de A. Truyol y Serra, Editorial Civitas S.A., 2ª edición, Madrid, 1982.
- _____, *Aristóteles bases para la historia de su desarrollo intelectual*, traducción de José Gaos, ed. Fondo de Cultura Económica, 6ª reimpresión, México, 2001.
- JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Editorial Oxford University Press, volumen 2, México, 1999.
- JIMENES CARRILLO, Gilberto, *Historia del poder Judicial del Estado de Durango, memoria del acontecer del Tribunal Superior de Justicia*, ed. Poder Judicial del Estado de Durango, México, 2008.
- JOLOWICS, John Anthony, *Judicial re-organization in Englan and Wales, Constitucional change in prospect*, Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, número 8, Madrid, 2004.
- JURISPRUDENCIA Anotada. *Artículo 36 Decreto-ley No. 14.219 ¿inconstitucional o derogado en cuanto restringe alzada?* Revista Uruguaya de Derecho Procesal, Fundación de Cultura Universitaria, Número 1, año 1992, Montevideo, Uruguay, 1992.
- JUSIDMAN, Clara, *Debate de la Sociedad Civil Relativo a Nuevas Políticas Judiciales*, Revista Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, número 33, año 2003, México, 2003.
- KALINOWSKI, Georges, *Concepto, fundamento y concreción del derecho*, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1982.
- KARATAEV, RYNDINA, STEPANOV, et.al., *Historia de las doctrinas económicas*, traducción de José Lain, colección ciencias económicas, Editorial Grijalbo S.A., volumen 1, México, 1964.
- KARPEN, Ulrich, *La evaluación de las consecuencias de las leyes*, Anuario Iberoamericano de justicia Constitucional, número 8, Madrid, 2004.
- KASER, Max, *En torno al método de los juristas romanos*, traducción de Juan Miquel, Editado por Publicaciones de los Seminarios de la Facultad de Derecho, Valladolid, España, 1964.
- KAUFMANN, Arthur, *El pensamiento Jurídico Contemporáneo*, traducción Dulce María José Fariñas, Editorial Debate S.A., Madrid, 1992.
- KAUFMANN, Mathias, *¿Derecho sin Reglas? Los principios filosóficos de la teoría del estado y del derecho de Carl Schmitt*, ed. Distribuciones Fontamara S.A., 3ª edición, México, 1999.
- KELSEN, Hans, *Problemas capitales de la teoría judicial del Estado*, traducción de Wenceslao Roces, Editorial Porrúa S.A., 2ª edición, México, 1987.
- _____, *Socialismo y Estado*, traducción de Alfonso García Ruiz, ed. Siglo XXI editores, México, 1982.
- _____, *Teoría general del derecho y del Estado*, traducción de Eduardo García Maynes, 2ª edición, 3ª reimpresión, ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983.
- _____, *Teoría General del Estado*, traducción de Luis Legaz y Lacambra, 15ª Edición, Editora Nacional, México, 1979.

- _____, *Teoría pura del derecho, Introducción a la ciencia del derecho*, Ediciones Peña Hermanos, México, 2001.
- _____, *Teoría pura del derecho, introducción a la ciencia del derecho*, 9ª edición, Editorial Universitaria de Buenos Aires (Eudeba), Buenos Aires, 1970.
- _____, *Teoría pura del derecho*, traducción de la segunda edición en alemán por Roberto J. Vernengo, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983.
- KENT, James, y J. Carlos Mejía, *Comentarios a la Constitución de los Estados Unidos de América*, Editorial Oxford University Press, Volumen 3, México, 1999.
- KOERING-JOULIN, Renée, «*La notion européenne de tribunal indépendant et impartial au sens de l'article 6 par 1 de la Convención Européenne de Sauvegarde des Droits de L'homme*», *Revue de Science criminelle et de droit pénal comparé*, número 4, «octobre-décembre 1990», trimestrielle, Bélgica, 1990.
- KRIEGER, Emilio, *En defensa de la Constitución, violaciones presidenciales a la carta magna*, Editorial Grijalbo, México, 1994.
- KRINGS, E., «*Role et Independance de la Magistrature*», *Revue de Droit international et de Droit comparé*, Número 2-3, Año 1990, Bruxelles, Bélgica, 1990.
- LAMORGESE, Antonio, *Giudice ordinario e amministrativo in favore della giurisdizione única*, *Giusutizia*, Número 6, 2003, Portugal, 2003.
- LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, *Atribuciones jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, *Revista Jurídica*, número 8, 30 de diciembre de 1993, Villahermosa, México, 1993.
- LARENZ, Karl, *Metodología de la ciencia del derecho*, segunda edición definitiva, traducción de Marcelino Rodríguez Molinero, editorial Ariel, España, 1980.
- _____, *Metodología de la ciencias del derecho*, traducción de Marcelino Rodríguez Molinero, 2ª edición, Editorial Ariel, Barcelona, 1994.
- LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, 2ª. Edición, Editorial Ariel S.A., Barcelona, 2002.
- _____, *¿Qué es una Constitución?*, Editorial Colofón S.A., México 1999.
- LASTRA LASTRA, José Manuel, *Comentarios al artículo 123 de la Constitución*, en Carbonell, Miguel (Coordinador) *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*, coedición Editorial Porrúa, S.A. y Universidad Nacional Autónoma de México, 18ª edición, tomo V, México, 2004.
- LATORRE, Ángel, *Introducción al derecho*, Editorial Ariel S.A., 6ª edición, Barcelona, 2002.
- LECLERCQ, Jacques, *Introducción a las ciencias sociales*, traducción de José Manuel Gómez Tabanera, Ediciones Guadarrama, Madrid, 1961.
- LEDESMA BARTRET, Fernando, *El gobierno del poder judicial*, en "El gobierno de la justicia, el Consejo General del Poder Judicial, coordinador Ernesto Pedraz Penalva, ed. Universidad de Valladolid, España, 1996.
- LEGAS y LACAMBRA, Luis, *Filosofía del derecho*, 5ª edición, Bosch Casa Editorial, S.A., Barcelona, 1979.
- LEGG KCB, Q.C., Sir Thomas, *Judges for the New Century*, Public Law, spring 2001, London, 2001.
- LIFANTE VIDAL, Isabel, *La interpretación jurídica en la teoría del derecho contemporánea*, Editado por Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

- LIJPHART, Arend, *Las democracias contemporáneas un estudio comparativo*, traducción de Elena de Grau, Editorial Ariel S.A., 4ª edición, Barcelona, 1999.
- LOBORINHO, Lucio Álvaro, El poder judicial en la transición, *Revista de Estudios Políticos Centro de Estudios Constitucionales*, abril-septiembre 1988, Madrid, 1988.
- LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, traducción de José Carner, Editorial Porrúa SA de CV, 3ª edición, México, 2003.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, España, 1979.
- LOMELÍ DELGADO, Primitivo, *Conformación y Funciones del Consejo de la Judicatura del Estado de Aguascalientes*, *Revista Jurídica*, Número 23, “abril-junio de 2002”, Aguascalientes, México, 2002.
- LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, *Derecho constitucional*, Iure Editores S.A., México, 2006.
- LÓPEZ DE HARO, Carlos, *La Constitución y libertades de Aragón y el Justicia Mayor*, Editorial Reus S.A., Madrid. 1926.
- LÓPEZ GARRIDO, Diego, et.al., *Nuevo derecho constitucional comparado*, editorial Tirant Lo Blanc, Valencia, España, 2003.
- LÓPEZ GUERRA, Luis, *Algunas consideraciones sobre los Consejos de la Magistratura*, Cuadernos y Debates, número 64, año 1996, Madrid, 1996.
- LÓPEZ PESCADOR, José Ricardo, integrante del Grupo Parlamentario del PRI, de la LXI Legislatura, en *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, de fecha 18 de marzo de 2010, anexo II, PP. 30 y ss.
- LÓPEZ PESCADOR, José de la Luz, *Aspectos relevantes de la reforma constitucional publicada el 13 de noviembre de 2007, con relación a las atribuciones de las Salas Regionales del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación*, ensayo preparado para cumplir uno de los requisitos exigidos por el Acuerdo 1/2008, de 19 de febrero de 2008, del H. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, próxima publicación en *Revista del Congreso del Estado de Durango*.
- _____, *Participación en la mesa 2 del Foro “Los retos del municipio en el sistema federal mexicano”, convocado por el Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a través de su Comisión de Fortalecimiento al Federalismo y por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión, con fecha 29 de febrero de 2008, versión electrónica disponible en la siguiente página web: <http://durangolegislaturalxiv.com/Lic. José de la Luz López Pescador.pdf>*
- _____, *Reformas del Poder Judicial*, ed. PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, *Propuestas de Gobierno 1994-2000*, ed. Frente Nacional de Organizaciones y Ciudadanos, México, 1994.
- _____, *Comentarios generales a los temas contenidos en la iniciativa presidencial que en materia política se presentó en el Senado de la República el 15 de diciembre de 2009*, documento preparado para el Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura, enero 05 de 2010, inédito.
- LUHMANN, N, *Sistema jurídico y dogmática jurídica*, traducción de Ignacio de Otto Pardo, Edición Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
- LUIS VIGO, Rodolfo, *Hacia el código de ética judicial del Poder Judicial de México*, serie Ética Judicial, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004.

- LUMBARD, J. Edward, *The place of the Federal Councils in the administration of courts*, en A.B.A.J., volumen 47, United States of América, 1961.
- LUMIA, Giuseppe, *Principios de teoría e ideología del derecho*, traducción de Alfonso Ruiz Miguel, Editorial Debate, 6ª reimpresión, Madrid, 1984.
- _____, *Principios de Teoría e Ideología del Derecho*, Editorial Debate S.A., 14ª edición, Madrid, 1993.
- LUYPEN, W, *Fenomenología del derecho natural*, traducción de Pedro Martín y de la Cámara, Ediciones Carlos Lohlé, Buenos Aires, 1968.
- M. CARDOSO DA COSTA, José Manuel, *El tribunal constitucional portugués: origen histórico*, Revista de Estudios Políticos Centro de estudios Constitucionales, abril-septiembre de 1988, Madrid, 1988.
- M. LYNCH, Horacio, *Los tribunales supremos y un plan de reingeniería para la Corte Suprema de la Argentina*, Estudios sobre la Administración de Justicia, Número 2, Año II, Abril 2004, Argentina, 2004.
- MACIAS MACIAS, Roberto, *La reforma y modernización del Poder Judicial de Aguascalientes, una experiencia integral de éxito*, en Revista Jurídica del Instituto de Capacitación del Poder Judicial de Aguascalientes, año VIII, número 13, nueva época, mayo-diciembre 1997, México, 1997.
- MACKENZIE, WJM, *Política y Ciencia Social*, traducción de José Cazorla Pérez, Editorial Aguilar, España, 1972.
- MADISON, HAMILTON Y JAY, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.
- MADRAZO CUÉLLAR, Jorge, *administración de justicia en México*, Anuario Jurídico XVII 1990, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1990.
- _____ y Edgar Corzo Sosa, *voz garantías judiciales*, Diccionario de Derecho Constitucional, coordinador Miguel Carbonell, 2ª edición, coedición Universidad Nacional Autónoma de México y editorial Porrúa, S.A. México, 2005.
- _____, et.al., *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano 1986-1987*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1987.
- _____, *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, tomo I, México, 1987.
- _____, *voz Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Editorial Porrúa, S.A., México, 2005.
- MAGALLÓN IBARRA, Jorge Mario, *La senda de la jurisprudencia romana*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2000.
- MALDONADO, Adolfo, *Derecho procesal civil teoría y legislación federal*, Editado por la antigua Librería Robledo de José Porrúa e Hijos, México, 1947.
- MALEM SEÑA, Jorge F, *Concepto y justificación de la desobediencia Civil*, Editorial Ariel S.A., Barcelona, 1988.
- MALEM, Jorge, et.al, *La función judicial ética y democracia*, Editorial Gedisa SA, Barcelona, 2003.
- MALLESON, Kate, *Creating a Judicial Appointments Commission: Which Model Works Best?* Public Law, Editorial Committee, Spring 2004, London, 2004.

- MANDRÉS, Juan María, *Propuesta presentada en la sesión plenaria del congreso de los diputados celebrada el 26 de marzo de 1985*, en Ley Orgánica del Poder Judicial. Trabajos Parlamentarios, Servicios de Estudios y Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 1986.
- MANZANARES SAMANIEGO, José Luis, *Las atribuciones del Consejo General del Poder Judicial*, en El Gobierno de la Justicia, el Consejo General del Poder Judicial, Ernesto Pedraz Penalva (coordinador), Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico Universidad de Valladolid, España, 1996.
- MAQUIAVELO, Nicolás, *Obras políticas*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1971.
- MARCET, Juan Pablo, *El gobierno del sistema judicial en Argentina: un enfoque organizacional*, Estudios sobre la Administración de Justicia, número 2, año II, abril 2004, Argentina, 2004.
- MARGAIN MANATOU, Emilio, *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*, ed. Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 8ª edición, México, 1985.
- _____, *De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad*, ed. Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 3ª edición, México, 1980.
- _____, *Nociones de política fiscal*, Editorial Universitaria Potosina, México, 1980.
- MARÍAS, Julián, *Historia de la filosofía*, ed. Alianza Editorial, 6ª reimpresión, Madrid, 1991.
- MARÍN GÁMEZ, José Ángel, *Ocho años de tribunal de jurado*, Revista de Derecho Político, número monográfico, balance de la Constitución en su XXV aniversario, Universidad Nacional de Educación a Distancia, números 58-59, 2003-2004, Madrid, 2004.
- MARÍN GONZALEZ, Juan Carlos, et.al., *La responsabilidad patrimonial del Estado*, Editorial Porrúa S.A., México, 2004.
- MARMOR, Andrei, *Interpretación y teoría del derecho*, ed. Gedisa Editorial, Barcelona, 2001.
- _____, *Teoría del Derecho*, Editorial Gedisa, Barcelona 2001.
- MÁRQUEZ ALGARA, María Guadalupe, *Historia de la administración de justicia en Aguascalientes*, ed. Instituto de Capacitación del Poder Judicial, Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Aguascalientes, Aguascalientes, México, 2000.
- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *El régimen disciplinario de los jueces y magistrados: el acuerdo 9/2005 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, en Judicatura e impartición de Justicia en México, coordinadores David Cienfuegos Salgado y Julio César Vázquez Mellado García, Editorial Porrúa, México, 2007.
- MARROQUIN ZALETA, Jaime Manuel, *Técnica para la elaboración de una sentencia de amparo directo*, Editorial Porrúa S.A., 4ª edición, México, 2000.
- MARTÍN OSTOS, José, *Hacia un nuevo secretario judicial español*, Documentación Jurídica, V Jornadas de la Fe Pública Judicial, Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Ilustre Colegio Nacional de Secretarios Judiciales, (Salamanca 8,9 y 10 de noviembre de 1990) Tomo XVIII, Enero-Marzo 1991., España, 1991.
- MARTÍNEZ ALTAMIRANO, Eduardo, *El Consejo de la Judicatura Federal: medio idóneo para la administración, vigilancia y disciplina del poder Judicial de la Federación*, Revista ABZ, número 131, mayo 2001, México, 2001.
- MARTÍNEZ DE PISÓN CAVERO, José, *Curso de teoría del derecho*, ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de la Rioja, 2ª edición, Logroño, España, 1999.

- MARTÍNEZ MORALEZ, Rafael I, *derecho administrativo 1er y 2º cursos*, Editorial Oxford University Press de México S.A., 4ª edición, México, 2000.
- _____, *derecho administrativo 3er y 4º cursos*, Editorial Oxford University Press de México S.A., 3ª edición, México, 2000.
- MARTINEZ VERA, Rogelio, *Fundamentos de derecho público*, McGraw-Hill/interamericana editores, S.A., 3ª edición, México, 2003.
- MARTÍNEZ, GONZÁLEZ, Hilda Cecilia, *Conferencia presentada en el I encuentro de los consejos mexicanos de la judicatura: la carrera judicial*, en Memoria I Encuentro de los Consejos Mexicanos de la Judicatura. "La Carrera Judicial", edición del Poder Judicial de la Federación. Consejo de la Judicatura Federal, México, 1996.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, *De la separación y control de los poderes en el sistema constitucional español*, en Revista del Centro de Estudios Constitucionales, número 4, septiembre-diciembre, España, 1989.
- MASTERMAN, Roger, *A Supreme Court for the United Kingdom: two steps forward but one step back on judicial independence*, Public Law, Editorial Committee, spring 2004, London, 2004.
- MATHER, Gerry, *Judicial Notice and Statute Law*, The Law Quarterly Review, Volume 117, January 2001, London, 2001.
- MATUTE GONZÁLEZ, Carlos F., *El artículo 134 y los contratos de obra pública del Consejo de la Judicatura Federal*, en El Foro, décima cuarta época, tomo XIX, número 2, segundo semestre 2006, México, 2006.
- MEDINA PEÑA, Luis, *Invención del sistema político mexicano forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, ed. Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, México, 2007.
- MÉJAN CARRER, Luis Manuel C, *El Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles*, ed. Poder Judicial de la Federación, México, 2004.
- _____, *Competencia federal en materia de concurso mercantil*, ed. Poder Judicial de la Federación, 1ª reimpresión, México, 2004.
- MELGAR ADALID, Mario, *El consejo de la judicatura federal*, 4ª edición, editorial Porrúa, S.A., México, 2000.
- _____, *El Consejo de la Judicatura Federal y el Consejo General del Poder Judicial de España, una aproximación comparativa*, colección Administración de la Justicia, ed. Consejo de la Judicatura Federal, Colección Memorias, III, 1998.
- _____, *Comentarios al artículo 100*, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada*, Miguel Carbonell Sánchez (coordinador), décima octava edición, tomo IV, coedición Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa, S.A., México, 2004.
- _____, *La justicia electoral*, en Cuadernos para la Reforma de la Justicia número 6, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999.
- _____, voz *Consejo de la Judicatura Federal*, en Diccionario Jurídico Mexicano, coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Editorial Porrúa, S.A., México, 2005.
- MENA SAUCEDO, Jesús, *Historia del Poder Judicial del Estado de Durango Siglo XIX*, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Durango, inédito.

- MÉNDEZ SILVA, Ricardo, *Retos y perspectivas del Consejo de la Judicatura Federal*, en Revista Jurídica del Instituto de Capacitación del Poder Judicial de Aguascalientes, año VIII, número 13, nueva época, mayo-diciembre 1997, México, 1997.
- MENDOCA, Daniel, *Interpretación y aplicación del derecho*, Editada por Universidad de Almería Servicio de Publicaciones, 2ª edición, Almería, 1998.
- MILLS, C. Wright, *Poder, política y pueblo*, traducción de Julieta Campos, ed. Fondo de Cultura Económica, 2ª reimpresión, México, 1964.
- MINUTA proyecto de Decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, diciembre 18 de 1994, Año I, número 23, p. 1874.
- MOGUEL CABALLERO, Manuel, *La responsabilidad civil extracontractual del Estado de los organismos públicos y de los servidores de la nación*, Editorial Nuevas Ideas Jurídicas, México, 1987.
- _____, *Los Delitos civiles del Estado italiano de sus funciones y dependientes*, Editorial Nuevas Ideas Jurídicas, México, 1987.
- _____, *Los hechos ilícitos civiles en el derecho inglés*, Editorial Nuevas Ideas Jurídicas, México, 1987.
- MOLINA PIÑEIRO et.al., *Visión jurídica del siglo XX*, coedición Facultad de Derecho de la UNAM y Editorial Porrúa S.A., México, 2004.
- MOLYNEUX, Michael, *Legal Problems*, ed. Cassell London, New Cork, 3ª edición, New York, 1980.
- MONREAL ÁVILA, Ricardo, *Origen, evolución y perspectivas del federalismo mexicano*, coedición Facultad de Derecho de la UNAM y Editorial Porrúa S.A., México, 2004.
- MONTESANO, Luigi, *Sulla riparazione del danno aquiliano a bene non patrimoniale*, Revista Trimestrale di Diritto e Procedura civile, Uffe Editore, número 4, anno XLII, Dicembre 1998, Milano, 1988.
- MONTIEL Y DUARTE, Isidro, *Estudio sobre garantías individuales*, Editorial Porrúa S.A., 4ª edición, México, 1983.
- MORA, José María Luis, *Dialéctica liberal*, ed. Comisión Nacional Editorial de Comité Ejecutivo Nacional del PRI, México, 1984.
- MORAL PADILLA, Luis, *Notas de derecho constitucional y administrativo*, Editorial Mc GRAW-HILL/Interamericana Editores S.A., 1994.
- MORALES MORENO, Daniel, *El poder judicial de la federación en el siglo XX una breve historia institucional 1895-1996*, ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007.
- MORALES MORENO, Humberto, *Los órganos jurisdiccionales del poder judicial en los orígenes del Estado moderno en México (federalismo, centralismo y realismo en su evolución histórica: 1824-1857)*, en Historia de la Justicia en México, siglos XIX y XX.
- MORALES SANTACRUZ, Miguel Ángel, *Facultades Administrativas del Consejo de la Judicatura*, Reforma Judicial Revista Mexicana de Justicia, Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Número 1, "enero-junio de 2003, México, 2003.
- MORALES-PAULÍN, Carlos A, *El proceso administrativo público*, Editorial Porrúa S.A., México, 1999.

- MORENILLA RODRÍGUEZ, José María, *La organización de los tribunales y la reforma judicial en los Estados Unidos de América*, ed. Instituto de Cultura Hispánica, Madrid, 1968.
- MORENO CORA, Silvestre, *Tratado del juicio de amparo conforme a las sentencias de los tribunales federales*, México, edición facsimilar, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1992.
- _____, *Tratado del juicio de amparo conforme a las sentencias de los tribunales federales*, edición facsimilar, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008.
- MORENO, Daniel, *Estudio preliminar de la obra del espíritu de las leyes*, en Carlos Luis de Secondat, *Del espíritu de las leyes*, editorial Porrúa, S.A., colección Sepan Cuantos número 191, México, 2003.
- _____, *Derecho Constitucional Mexicano*, 8ª edición revisada y puesta al día, Editorial Pax México, México, 1984.
- _____, *Panorama del derecho mexicano, síntesis del derecho constitucional*, ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1965.
- MOTO SALAZAR, Efraín, *Elementos de derecho*, Editorial Porrúa S.A., 49ª edición, México, 2006.
- MÜLLER DIAZ, Luis T, et.al., *El Mito del desarrollo y las transiciones a la democracia*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2006.
- MÜNSTER Torsten Ehmcke, Structure and Efficiency of the Judiciary System of the Federal Republic of Germany, *Rechtstheorie*, número 34, año 2003, Berlin, Alemania, 2003.
- MUGICA HERZOG, Enrique, "Intervención del Excelentísimo Sr. Ministro en el acto de clausura de las jornadas", *Jornadas sobre el Poder Judicial en el bicentenario de la reforma francesa*, Colección de Estudios Judiciales Cursos Ministerio de Justicia, Volumen 5, Madrid, 1990.
- MUNTANER, Marie Carmen, PIERALDI VESSALLO, Ghia M, *Análisis Crítico de la Reforma*, *Revista de Derecho Puertorriqueño*, volumen 43, número 1, Puerto Rico, 2004.
- MURAT, José, *El voto de los migrantes mexicanos*, ed. Coordinación Estatal de Atención al Migrante Oaxaqueño, fascículo III, Oaxaca, México, 2003.
- MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas, *Modelos de gobierno del poder judicial*, Coloquio internacional sobre el Consejo de la Judicatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1995.
- NABAL RECIO, Antonio, *El actual Régimen Jurídico interno de toma de decisiones en los Órganos Judiciales*, Documentación Jurídica, V Jornadas de la Fe Pública Judicial, Ministerio de Justicia, Secretaria General Técnica, Ilustre Colegio Nacional de secretarios Judiciales, (Salamanca 8, 9 y 10 de noviembre de 1990), Tomo XVIII, enero-marzo 1991, España, 1991.
- NARANJO MESA, Vladimiro, *Teoría constitucional e instituciones políticas*, Editorial Temis, 4ª edición, Bogotá, 1991.
- NAVARRO GALLEGOS, César, *Durango las primeras décadas de vida independiente*, editado por la Secretaria de Educación Pública, México, 2001.
- _____, *La diputación provincial de las provincias internas de occidente Nueva Vizcaya y Durango*, editado por Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 2006.
- NEVILLE BROWN, L., *The influence of the Conseil de État on English, Administrative law and the European court of justice*, Judicial review in international perspective, Netherlands, Kluwer law international, año 2000, Amsterdam, 2000.

- NIETO ARTETA, Luis E., *Lógica, fenomenología y formalismo jurídico*, Editado por Santa Fe Imprenta de la Universidad Nacional del Litoral, Argentina, 1942.
- NIETO, Alejandro, *El arbitrio judicial*, Editorial Ariel S.A., Barcelona, 2000.
- NIETO CASTILLO, Santiago, *La interpretación de los órganos electorales*, Editorial Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política S.C. (FUNDA), Querétaro, México, 2002.
- _____, *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1ª reimpresión, México, 2005.
- NINO, Carlos S, *Algunos modelos metodológicos de "Ciencia" Jurídica*, Distribuciones Fontamara S.A., 2ª edición, México, 1995.
- _____, *Consideraciones sobre la dogmática jurídica*, ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª reimpresión, México, 1989.
- _____, *Fundamentos de derecho constitucional*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1992.
- _____, *Introducción al análisis del derecho*, Editorial Ariel S.A., 3ª edición, Barcelona, 1987.
- _____, *La validez del derecho*, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires, 1985.
- NIÑO, José Antonio, *La Interpretación de las Leyes*, Editorial Porrúa S.A., México, 1971.
- NOGUERIA ALCALÁ, *La Jurisdicción constitucional y los tribunales constitucionales de Sudamérica en la alborada del siglo XXI*, Editorial Porrúa S.A., México, 2004.
- NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *El Supremo Poder Conservador y el conservadurismo mexicano*, en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, número III, septiembre diciembre de 1978, México, 1978.
- _____, *Lecciones de amparo*, Editorial Porrúa S.A., 3ª edición, tomos I y II, México, 1991.
- NORIEGA, Elio Cecilio, *El Constituyente de 1842*, ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.
- NORMAND, Jacques, *Droit judiciaire privé, Sources. Organisation judiciaire et juridiction. Compétence. Action*, Revue Trimestrielle de Droit Civil, número 2, avril/juin 2003, Paris, 2003.
- NORMAND, Jacques, *Sources; Organisation Judiciaire et Juridiction; Compétence; Action*, Revue trimestrielle de droit civil, número 3, juillet-september 2000, París, 2000.
- NOWAK, Norman D, *Teoría y práctica de la administración fiscal*, traducción de Mauricio Kitaigorodzki, ed. Amarrortu Editores, Buenos Aires, 1970.
- NUEDA, Luis, ESPINA, Antonio, *Mil libros a-l*, Aguilar S.A. Ediciones, 6ª edición, 5ª reimpresión, tomos I y II, España, 1979.
- NUNES de ALMEIRA, Luis, *El Tribunal Constitucional y el contenido vinculariedad y efectos de sus decisiones*, Revista Estudios Políticos, Centro de Estudios Constitucionales, abril-septiembre de 1988, Madrid, 1988.
- OBIOLS TABERNER, Carlos, et.al., *Libro homenaje a Ramón María Roca Sastre*, volumen 1, Madrid, 1976.
- OJESTO, Fernando, et.al., *Jueces y política*, Editorial Porrúa S.A., México, 2005.
- OJESTO, Fernando, Jesús Orozco Henríquez y Rodolfo Vázquez (Coordinadores), *Interpretación, subsunción y aplicación*, coedición Editorial Porrúa, Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación e ITAM, México, 2006.

- OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro, *Interpretación y neoconstitucionalismo*, Editorial Porrúa S.A., México, 2006.
- OLIVECRONA, Karl, *El Derecho como hecho, la estructura del ordenamiento jurídico*, traducción de Luis López Guerra, Editorial Labor S.A., Barcelona, 1980.
- OLLERO, Andrés, *Derecho y sociedad, dos reflexiones en torno a la filosofía jurídica alemana actual*, Editorial Nacional, Madrid, 1973.
- _____, *Interpretación del derecho y positivismo legalista*, ed. Editorial de Derecho Privado, Madrid, 1982.
- ORDOÑEZ, David, *El Espacio Judicial de Libertad, Seguridad y Justicia en la unión Europea*, Revista de Estudios Políticos, 119 nueva época, enero-marzo 2003, Madrid, 2003.
- ORMAZÁBAL SÁNCHEZ, Guillermo, *Introducción al derecho procesal*, editorial Marcial Pons Ediciones Jurídica y Sociales, S.A., España, 2002.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *comentario al artículo 49 de la Constitución*, en Miguel Carbonell (Coordinador) *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*, coedición Editorial Porrúa, S.A. y Universidad Nacional Autónoma de México, Décima Octava edición, tomo V, México, 2004.
- _____, *Comentarios al Artículo 108*, en Miguel Carbonell (Coordinador) *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*, coedición Editorial Porrúa, S.A. y Universidad Nacional Autónoma de México, Décima Octava edición, tomo V, México, 2004.
- _____, *Comentarios al artículo 99 Constitucional*, en Carbonell, Miguel (Coordinador) *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*, coedición Editorial Porrúa, S.A. y Universidad Nacional Autónoma de México, Décima Octava edición, tomo V, México, 2004.
- ORTEGA RAMÍREZ, Didier, *Acerca de la facultad de atracción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, ABZ, número 131, mayo 2001, México, 2001.
- ORTEGA, Marta, *El acceso de los particulares a la justicia comunitaria*, Editorial Ariel SA, Barcelona España, 1999.
- ORTIZ GUTIÉRREZ, Julio Cesar, *El Consejo Superior de la Judicatura de Colombia, la paulatina consolidación de un mandato constituyente*, en *Elementos de Juicio*, revista de temas constitucionales, número 5, año II, abril-junio de 2007, Colombia, 2007.
- ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo I, *El Compromiso de Ser Juez*, ed. Poder Judicial de la Federación, México, 2000.
- _____, *La descentralización en la Impartición de Justicia Federal*, ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007.
- ORTIZ RAMÍREZ, Serafín, *Derecho Constitucional Mexicano*, ed. Polis, México, 1961.
- OSTOS, José Martín, *El Secretario Judicial, a examen*, Justicia 92, número IV, año 1992, José María Bosch Editor, S.A., Barcelona, 1992.
- OSUNA FERNÁNDEZ LARGO, Antonio, *La herramienta jurídica en torno a la hermenéutica de Hans-Georg Gadamer*, ed. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, España, 1992.

- OTERO, Mariano, *Voto Particular respecto de la postura de la mayoría de la Comisión de Constitución de dejar intocada la Constitución de 1824 y prologar su vigencia, ante la presencia de las tropas norteamericanas en el país y la inminente llegada de las mismas a la ciudad de México*; consúltese en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1987*, Editorial Porrúa S.A., 14ª edición, México, 1987.
- OVALLE FAVELA, José, *Derecho procesal civil*, Editorial Harla S.A., 3ª edición, México, 1989.
- _____, *Estudios de derecho procesal*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1981.
- _____, *Garantías constitucionales del proceso*, ed. McGraw Hill, México, 1996.
- _____, *La administración de justicia en México*, en *Administración de justicia en Iberoamérica y sistemas judiciales comparados*, serie doctrina jurídica número 293, coordinador José Ovalle Favela, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.
- _____, *Teoría general del proceso*, colección textos jurídicos universitarios, editorial Harla, S.A., México, 1991.
- OVILLA MANDUJANO, Manuel, *Teoría del derecho*, Editado por Manuel Ovilla Mandujano, 6ª edición, 1985.
- PACE, Alessandro, *Una proposta: Introdurre il Referi Legislatif*, Giusutizia, Número 6, Italia, 2003.
- PACHECO ROJAS, José de la Cruz, *Las leyes de reforma y su impacto en Durango 1854-1861*, ed. Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED), Durango, México, 2006.
- PALACIOS MONCAYO, Miguel, *Durango economía sociedad política y cultura*, ed. Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED), Durango, México, 2005.
- PALLARES, Eduardo, *Tratado de las acciones civiles comentarios al Código de Procedimientos Civiles*, Editorial Porrúa SA, 6ª edición, México, 1991.
- PALLARES, Jacinto, *El poder Judicial o tratado completo de la organización competencia y procedimientos de los tribunales de la república mexicana*, ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1ª edición, 1874, edición facsimilar, México, 2002.
- PALMA, Luis María Dr., *Gobierno, Reforma y Cooperación en la Justicia Argentina*, colección Estudios sobre la Administración de Justicia, número 2, año II, abril 2004, Argentina, 2004.
- PALOU, Pedro Ángel, *Morelos morir es nada*, Editorial Planeta Mexicana S.A., México, 2007
- PANI, Erika, *La Intervención y el segundo imperio*, en Josefina Zoraida Vázquez (coordinadora), *Gran Historia de México Ilustrada*, tomo III, Editorial Planeta DeAgostini, México, 2002.
- PARAM, Cumaraswamy, *Dato, ponencias en el coloquio sobre la Impartición de Justicia, New Challenges for Mexican Judicial System, Speech by the special rapporteur on the independence of judges and lawyers*, Jurídica, Anuario del departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana, número 33, año 2003, México, 2003.
- PARRA BEDRÁN, Miguel Angel, *El Poder Judicial en la Constitución del Estado de Guerrero*, Reforma Judicial Revista Mexicana de Justicia, Comisión Nacional de Tribunales superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, número 1, enero-junio de 2003, México, 2003.

- PARRA QUIJANO, Jairo, *La administración de justicia en Colombia*, en *Administración de Justicia en Iberoamérica y sistemas judiciales comparados*, coordinador José Ovalle Favela, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.
- PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, *Propuestas de Gobierno 1994-2000*, ed. Frente Nacional de Organizaciones y Ciudadanos, México, 1994.
- PÁSARA, Luis, *Reforma de la Justicia en América Latina, lecciones aprendidas*, Bien Común, año 9, número 99, Marzo 2003.
- _____, (coord.), *En busca de una justicia distinta; experiencias de reforma en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- PASOS DE LA TORRE, Luis, *entrevista sostenida el día 24 de septiembre de 2009*, en el Aeropuerto Internacional de la ciudad de México, donde aprovechando la amplia experiencia del entrevistado en temas del presupuesto por haber presidido la Comisión de Presupuesto de la H Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura, se le preguntó específicamente sobre la condición de que el Poder Judicial se sometiera a los parámetros de medición de desempeño, para justificar la eficiencia y transparencia en el ejercicio del gasto público, contestando nuestro entrevistado que resulta necesario encontrar formas para evaluar la eficiencia del gasto en la rama judicial y agregó a su comentario la frase que se reproduce en el texto relativa a que los ministros son hombres de extraordinaria buena fe, pero malos administradores.
- PASSAGLIA, Paolo, *La Problemática definición della "forma di governo" della Corte costituzionale*, Quaderni cstituzionali, Rivista Italiana di Diritto Costituzionale, número 3, anno XXIV, settembre, Bologna, 2004.
- PASTOR, Santos, *Los nuevos sistemas de organización y gestión de la justicia: ¿mito o realidad?* Ponencia presentada a la Tercera Conferencia sobre Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe. Principales tendencias de la última década, celebrada en Quito Ecuador los días 24 al 26 de julio de 2003, citado por Juan Enrique Vargas Viancos, *Ibídem*, nota supra 6.
- PASTOR, Santos, *Sistema jurídico y economía una introducción al análisis económico del derecho*, Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1989.
- PATIÑO, Julio, *Reforma al artículo 100 último párrafo de la Constitución Política mexicana, para que se establezca un renglón en el presupuesto del Poder Judicial Federal destinado a la administración de justicia de los Estados*, en *Revista Jurídica del Instituto de Capacitación del Poder Judicial de Aguascalientes*, año VIII, número 13, nueva época, mayo-diciembre 1997, México, 1997.
- PATTARO, Enrico, *Elementos para una teoría del derecho*, traducción de Ignacio Ara Pinilla, Editorial Debate, Madrid, 1986.
- PATTARO, Enrico, *Filosofía del derecho y conciencia jurídica*, traducción de José Iturmendi Morales, Editorial Reus S.A., Madrid, 1980.
- PECES MORATE, Jesús, *Consolidación de una estructura judicial*, Jornadas sobre el poder judicial el bicentenario de la reforma Francesa, Colección de estudios Judiciales, Cursos, Ministerio de Justicia, Volumen 5, Madrid, 1990.

- PEDRAS PENALVA, Ernesto, *El gobierno de la Justicia el Consejo General del Poder Judicial*, ed. Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad de Valladolid, España, 1996.
- _____, *Del Consejo General del Poder Judicial y de la selección de sus miembros*, en El Gobierno de la Justicia, en el Consejo General del Poder Judicial, Ernesto Pedraz Penalva (coordinador), Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico Universidad de Valladolid, España, 1996.
- PEGORARO, Lucio, *Ensayos sobre justicia constitucional, la descentralización y las libertades*, Editorial Porrúa S.A., México, 2006.
- PELAYO y GROSS, Ramón García, *Gran Diccionario Español-Inglés*, Ediciones Larousse SA de CV, 7ª reimpresión, México, 1994.
- PEREDO PLASCENCIA, Armando, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juez o Árbitro Sistema Federal y Conflicto Entre Órganos*, La Barra, Edición Especial, Barra Mexicana Colegio de Abogados, A.C., 2005.
- PEREZ DE ACHA, Luis Manuel, *La Justicia Fiscal una referencia a la equidad tributaria tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho*, edición privada de Luis Manuel Pérez de Acha, México, 2008.
- PÉREZ GERARDO, Jacinto, *Justicia Electoral*, Revista Jurídica Escuela Libre de Derecho de Sinaloa, número 7, año 1998.
- PEREZ GORDO, Alfonso, *El tribunal constitucional y sus funciones*, Bosch Casa Editorial S.A., Barcelona, 1983.
- PÉREZ MENDOZA, Katia, *Justicia Chilena, ¿Justicia Animada?*, Bien Común y Gobierno, publicación mensual de la Fundación Rafael Preciado Hernández A.C., número 64, año 6, marzo 2000, México, 2000.
- PÉREZ PERDOMO, Rogelio, *Educación jurídica, abogados y globalización en América Latina*, en Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia, número 9, enero-junio de 2007, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007.
- PÉREZ PINTOR, Héctor, *La suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos*, ABZ, número 131, mayo 2001, México, 2001.
- PETEV, Valentín, *Metodología y ciencia jurídica en el umbral del siglo XXI*, traducción de Luis Villar Borda, ed. Universidad del Externado de Colombia, 2ª reimpresión, Bogotá, 2001.
- PIZZORUSSO, Alessandro, *Corso di Diritto Comparato*, Editado por Milano–Dott. A. giuffré Editore. Milán, 1983.
- PLATAS PACHECO, María del Carmen, *La Noción de Justicia en los Sentimientos de la Nación de José María Morelos y Pavón*, en Historia de la Justicia en México, siglos XIX y XX, t. II, México, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.
- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Semanario judicial de La Federación, sus distintas épocas*, Editado Por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México DF 1996.
- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Consejo de la Judicatura Federal, *El consejo de la judicatura federal a diez años de su creación, 1995-2005, memoria de un aniversario*, ed. Consejo de la Judicatura Federal, México, 2005.

- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Libro Blanco de la Reforma Judicial, una agenda para la justicia en México*, ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2007.
- POPKIN, Margaret, *Fortalecer la independencia judicial, en busca de una justicia distinta "experiencia de reforma en América Latina"*, compilador Luis Pásara, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004.
- PORRÚA PEREZ, Francisco, *Teoría del estado, teoría política*, Editorial Porrúa S.A., 25ª edición, México, 1992.
- POUND, Roscoe, *Las grandes tendencias del pensamiento jurídico*, traducción de José Puia Brutuau, Ediciones Ariel, Barcelona, 1950.
- PRADEL, Jean, *La notion européenne de tribunal indépendant selon le droit français*, Revue de Science criminelle et de droit pénal comparé, número 4, octubre-diciembre 1990, trimestrielle, Francia, 1990.
- PRESUPUESTO de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de noviembre de 2008, ed. Talleres Gráficos de la Nación, México, 2003.
- PRESUPUESTO de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2004, en Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2003, ed. Talleres Gráficos de la Nación, México, 2003.
- PRIEGO ÁLVAREZ, Freddy A, *Introducción al derecho presupuestario naturaleza y efectos jurídicos*, Editorial Porrúa S.A., México, 2004.
- PRIETO SANCHÍS, Luis, *Notas sobre la Interpretación Constitucional*, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, número 9, año 1991, Madrid, 1999.
- PRIETO-CASTRO FERRÁNDIZ, Leonardo, *Derecho de tribunales, organización, funcionamiento, gobierno*, Editorial Aranzadi, Pamplona, España, 1986.
- PUGLIATTI, Salvatore, *Conoscenza e diritto*, ed. Dott A Giuffrè Editore, Milano, 1961.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F, *Derecho municipal*, Editorial Porrúa S.A., México, 2003.
- QUINTANA VALTIERRA, Jesús, CARREÑO GARCÍA, Franco, *Derecho parlamentario y técnica legislativa en México principios Generales*, Editorial Porrúa S.A., 2006.
- QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Derecho constitucional latinoamericano*, ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.
- QUIROZ ACOSTA, Enrique, *Lecciones de derecho constitucional*, Editorial Porrúa S.A., México, 1999.
- R, Hermann, *Teoría del Estado*, traducción de Luis Tobio, ed. Fondo de Cultura Económica, 8ª edición, México, 1977.
- RABASA, Emilio O., *Historia de las constituciones mexicanas*, ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 3ª ed. 1ª reimpresión, México, 2004.
- _____, *La Constitución y la dictadura*, 6ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
- RABASA, Emilio, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 3ª edición, 1ª reimpresión, México, 2004.
- _____, *La evolución histórica de México*, coedición Coordinación de Humanidades de la UNAM y Miguel Ángel Porrúa S.A., 4ª edición, México, 1986.
- RABASA, Oscar *El derecho angloamericano*, prologo de Salvador Urbina, 2ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.

- RABASA, Oscar, *El derecho angloamericano, estudio expositivo y comparado del "Common Law"*, Editorial Porrúa S.A., 2ª edición, México, 1982.
- RAMOS TORRES, Daniel, *Licitación pública en el marco de la doctrina de los contratos administrativos su legislación vigente y la jurisprudencia*, ed. Escuela Nacional de Administración Pública, México, 2004.
- RAWLS, John, *Teoría de la Justicia*, Ediciones Olimpia S.A., 2ª edición, México, 1979.
- _____, *Teoría de la Justicia*, traducción de María Dolores González, ed. Fondo de Cultura Económica S.A., 1ª reimpresión, México, 1985.
- RAZ, Joseph, *El concepto de sistema jurídico, una introducción a la teoría del sistema jurídico*, traducción de Rolando Tamayo y Salmorán, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1986.
- _____, *La autoridad del derecho, ensayos sobre derecho y moral*, traducción de Rolando Tamayo y Salmorán, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1982.
- REAL ACADEMÍA DE LA LENGUA, *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda edición, 2 volúmenes, Editorial Espasa Calpe, S.A., España 2001, p. 1266.
- REALE, Miguel, *Fundamentos del Derecho*, traducción de Julio O. Chiappini, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 2ª edición, Buenos Aires, 1976.
- RECASENS-SICHES, Luis, *La logique matérielle du raisonnement juridique*, en *Le raisonnement juridique*, compilación de H. Hubien, Lisboa, 1971.
- REFORMA JUDICIAL, *Revista mexicana de justicia enero junio 2005*, Editado por la UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005.
- REQUEJO PAGÉS, José Luis, *Jurisdicción e independencia judicial*, Centro de Estudios Constitucionales, España, 1989.
- RESÉNDIZ NÚÑEZ, Cuauhtémoc, *¿Y después de la Ejecutoria, qué? (Algunos puntos concretos de interpretación y su aplicación)*, La Barra, edición especial, Barra Mexicana Colegio de Abogados, A.C., febrero 2005, México, 2005.
- REVELES VÁZQUEZ, Francisco, *El nuevo sistema político mexicano los poderes de la unión*, coedición Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y Ediciones Gernika S.A., México, 2006.
- REYES HEROLES, Federico, *Ensayos sobre los fundamentos políticos del estado contemporáneo*, ed. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 2ª edición, México, 1983.
- REYES HEROLES, Jesús, *Tendencias actuales del Estado*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa S.A., México, 1988.
- REYES PONCE, Agustín, *Administración moderna*, 5ª reimpresión, Editorial Limusa, México, 1996.
- REYES TAYABAS, Jorge, *Derecho constitucional aplicado a la especialización en amparo*, Editorial Themis, México, 1991.
- RÍOS ESPINOSA, Carlos, *Autonomía e impunidad judicial*, Bien Común y Gobierno, Publicación Mensual de la fundación Rafael Preciado Hernández A.C., número 64, año 6, marzo de 2000, México, 2000.
- RIOS ESTAVILLO, Juan José, *Comentario al artículo 122 constitucional*, en Carbonell, Miguel (Coordinador) *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y*

- Concordada, coedición Editorial Porrúa, S.A. y Universidad Nacional Autónoma de México, Décima Octava edición, tomo V, México, 2004.
- RIVA PALACIO, D Vicente, et.al., *México a través de los siglos*, Editorial Cumbre S.A., tomos I-XVI, México, 1984.
- RIVAS ACUÑA, Israel, *La administración de la justicia en el Estado constitucional*, en “La función judicial”, coordinador David Cienfuegos Salgado, editorial Porrúa, S.A., México, 2008.
- _____, *Los conceptos, teorías y modelos de la administración judicial en el Estado Constitucional*, en Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia, número 9, enero-junio de 2007, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007.
- ROBLES MORCHON, Gregorio, *Teoría del derecho, fundamentos de la teoría comunicacional del derecho*, Editorial Civitas, Volumen 1, Madrid, 1999.
- ROCHA DIAZ, Salvador, *Estudios jurídicos y otros escritos*, Editado por Colección Estudios Harla S.A., México, 1991.
- RODRIGUEZ AGUILERA, Cesáreo, *El poder judicial en la Constitución*, Editorial Bosch Casa S.A., Barcelona, 1980.
- RODRÍGUEZ y RODRÍGUEZ, Jorge, *Organización judicial*, en “Revista Jurídica del Instituto de Capacitación del Poder Judicial de Aguascalientes”, año VIII, número 13, nueva época, mayo-diciembre 1997, México, 1997.
- ROIZ, Javier, *Ciencia política hoy*, Editorial Teide S.A., Barcelona, 1982.
- ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, *Administración y liderazgo para órganos jurisdiccionales*, prologo de Mariano Azuela Guitrón, Editorial Porrúa, S.A., México, 2006.
- ROLDÁN XOPA, José, *Constitución y mercado*, Editorial Porrúa S.A. e ITAM, México, 2004.
- _____, *Derecho público y modernidad*, Editora Laguna S.A. México, 1999.
- _____, *El desafuero de Andrés Manuel López Obrador o que es la legalidad*, Editora Laguna, México, 2004.
- _____, *La nueva Organización del Poder Judicial de la Federación y la defensa de la Constitución*, en José Ramón Cossío Díaz y Luis Manuel Pérez de Acha (compiladores), *La Defensa de la Constitución*, segunda reimpresión, Distribuidora Fontamara, S.A., México, 2003.
- ROLLA, Giancarlo, *Garantía de los derechos fundamentales y justicia constitucional*, Editorial Porrúa, México DF, 2006.
- ROMÁN QUIROZ, Lino, SANCHEZ GARCIA, Laura Silvia, *La Carrera Judicial en el Poder Judicial de Aguascalientes*, Revista Jurídica, ed. Poder Judicial del Estado, número 22, año XII, octubre-marzo 2002, México, 2002.
- ROMERO ANAYA, Jaime, *¿Podemos mejorar el Juicio de Amparo? Reforma de la Ley de Amparo*, La Barra Edición Especial, conclusiones del VIII Congreso Nacional de Abogados, Oaxaca, febrero de 2004, México, 2005.
- ROSS, Alf, *Sobre el derecho y la justicia*, traducción de Genaro R. Carrilla, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2ª edición, Buenos Aires, 1970.

- _____, *Teoría de las fuentes del derecho, una contribución a la teoría del derecho positivo sobre la base de investigaciones histórico dogmáticas*, traducción de José Luis Muñoz, ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.
- ROSSI, Nello, *Ancora sull'ordinamento giudiziario, giustizia, un rapporto difficile*, ed. *Questione Giustizia*, número 4, año 2004, Milano, 2004.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social o principios de derecho político*, colección Sepan Cuantos número 113, 12ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 2000.
- RUBIO, Luis, *A la puerta de la ley*, Editado por Aguilar León y Cal Editores S.A., México, 1994.
- RUIZ LÓPEZ, Domingo, *La función judicial y las atribuciones de la Suprema Corte de justicia de la Nación*, ABZ, número 131, mayo 2001, México, 2001.
- RUIZ MASSIEU, José, y Diego Valadés, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa S.A., México, 1983.
- RUIZ RUIZ, Gregorio, *El derecho al juez ordinario en la constitución española*, Editorial Civitas, Madrid, 1991.
- RUPPENTHAL, Jacob C., *The Judicial Councils and the Bar*, Anuario de la Sociedad Americana de Jueces, volumen 21, Washington, D.C.; sobre éste mismo tema véase la página principal de la Oficina Administrativa del Poder Judicial de Norteamérica: <http://www.uscourts.gov/adminoff.html>
- RUSSO, Ennio, *L'interpretazione Delle Leggi Civili*, ed. G Giappichelli editore-Torino, Torino, Italia, 2000.
- SAGÜÉS, Néstor Pedro, *Derecho procesal constitucional, recurso extraordinario*, tomos 1 y 2, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 2ª edición, Buenos Aires, 1989.
- _____, *Reforma judicial*, Editorial Astrea, S.A., Argentina, 1978.
- SAID, Alberto, *La inamovilidad judicial a la luz de la jurisprudencia mexicana*, en Cuadernos Procesales, número 15, año VI, marzo de 2002, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.
- SALCEDO, María Jesús, *La Problemática del Poder Judicial del Estado*, Admónjus, Revista del Poder judicial de Baja California, número 6, volumen II, abril 1999, año 3, Mexicali, Baja California, México, 1999.
- SALDAÑA SERRANO, Javier, *Ética judicial virtudes del juzgador*, ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007.
- SALGADO LEDESMA, Eréndira, *Poderes en conflicto*, ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2ª edición, 1ª reimpresión, México, 2004.
- SÁNCHEZ AZCONA, Jorge, *Lecturas de sociología y ciencia política*, ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 3ª edición, México, 1987.
- SÁNCHEZ BARRIOS, M. Inmaculada, *La Memoria Anual del Consejo General del Poder Judicial*, Derecho y Opinión, Revista del Departamento de Disciplinas Histórico-Jurídicas y Económico Sociales, número 5, 1997, Universidad de Córdoba, España, 1997.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *La Justicia y el Principio de la División de Poderes*, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, número 7, año 2000.
- SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga, *La independencia judicial en México. Apuntes sobre una realidad conquistada por los jueces mexicanos*, Revista del Instituto de la

- Judicatura Federal, número 7, segundo semestre de 2000, Instituto de la Judicatura Federal, México, 2000.
- _____, *Seamos fieles a la justicia*, ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000.
- SÁNCHEZ DE LA TORRE, Ángel, *Sociología del derecho*, editorial Tecnos S.A., 2ª edición, Madrid, 1987.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Enriqueta Lic., *El Instituto de la Judicatura*, Admónjus, Administración de Justicia, Revista del Poder Judicial de Baja California, número 1, vol. I, año 1, agosto de 1997, Mexicali, Baja California, México 1997.
- SÁNCHEZ ZEPEDA, Rodolfo, *La administración judicial en México una propuesta de reforma*, en *Judicatura e Impartición de Justicia en México*, coordinadores David Cienfuegos Salgado y Julio Cesar Vázquez-Mellado García, Editorial Porrúa, S.A., México, 2007.
- SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, José, *Consejo Privado y Consejo de Ministros notas para el estudio de los orígenes del Consejo de Ministros de España*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, número 71, curso 1984-1994, Madrid, 1994.
- SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo, *Las transformaciones del derecho del trabajo*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2006.
- SARABIA, Jesús Manuel, *Los Consejos de la Judicatura en México: diversidad en su integración y atribuciones*, Revista Jurídica Escuela Libre de Derecho de Sinaloa, número 7, mayo-agosto 1998, México, 1998.
- SARRÉ, Miguel y TARACENA, Fabián, *Jueces de consigna*, Bien Común y Gobierno publicación mensual de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C., año 6, número 64, Marzo de 2000, México, 2000.
- SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la Democracia?*, Editorial Patria, 2ª edición, México, 1997.
- _____, *La política: lógica y método en las ciencias sociales*, traducción de Marco Lara, ed. Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, 5ª reimpresión, México, 1998.
- _____, *Partidos y sistemas de partidos marco para un análisis*, traducción de Fernando Santos Fontenla, Alianza Editorial S.A., 2ª edición, Madrid, 2005.
- SAUER Wilhelm Dr, *Filosofía jurídica y social*, traducción de Luis Legas y Lacambra, Editorial Labor S.A., Barcelona, 1933.
- SAYEG HELÚ, Jorge, *Las reformas y adiciones constitucionales durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado 1982-1988*, Editorial Porrúa S.A., México, 1988.
- SCHLEIFER, James T. *Como nació la democracia en América de Tocqueville*, traducción de Rodrigo Roza, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- SCHMIDHAUSER, John R, Introduction: *The impact of political Change upon Law, Courts, and Judicial elites*, International Political Science Review, number 3, volume 13, July 1992, Boston, 1992.
- SCHMILL, Ulises, *Actividad jurisdiccional y política*, en *Jueces y Política*, coordinadores Fernando Ojesto, Jesús Orozco Henríquez y Rodolfo Vázquez, Editorial Porrúa, S.A., México, 2005.
- SCHMITT, Carl, *La defensa de la constitución*, traducción de Manuel Sánchez Sarto, Alianza Editorial, 2ª edición, Madrid, 1997.
- _____, *Sobre los tres modos de pensar la ciencia jurídica*, traducción de Montserrat Herrero, Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1996.

- _____, *Teoría de la constitución*, Editorial Nacional S.A., México, 1981.
- SCHULZ, Fritz, *Storia della giurisprudenza romana*, l'Italia By GC Sansón SpA, Firenze, 1968, Italia, 1968.
- SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Derecho internacional público*, Editorial Porrúa S.A., 21ª edición, México, 2004.
- SEGURA, Alfredo, *Administrador de la crisis o gerente de la reforma*, Estudios sobre la Administración de Justicia, número 2, año II, abril 2004, Argentina 2004.
- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 7ª época, segunda sala, vols. 115-120, p. 65; registro IUS 237686; Suprema Corte de Justicia de la Nación, La división de poderes, serie grandes temas del constitucionalismo mexicano, México, 2005.
- SENDRA, Vicente Gimeno, *Causas históricas de la ineficacia de la justicia*, Justicia 87, número III, Barcelona, 1987.
- SEOANE CACHARON, Jesús, *Hacia un Modelo Europeo de Secretario Judicial*, Tapia, Publicación para el Mundo del Derecho, número 63, año 1992, Madrid, 1992.
- _____, *Hacia un modelo europeo de secretario judicial*, Documentación Jurídica, V Jornadas de la Fe Pública Judicial, Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Ilustre Colegio Nacional de Secretarios Judiciales, (Salamanca 8, 9 y 10 de noviembre de 1990) Tomo XVIII, enero-marzo de 1991, España, 1987.
- SEPÚLVEDA SANDOVAL, Carlos, *Teoría General y análisis en particular en sus diversas clases*, Editorial Porrúa S.A., México, 2006.
- SEPÚLVEDA, César, *Derecho Internacional*, Editorial Porrúa S.A., 24ª edición, México, 2004.
- SERIE GRANDES TEMAS DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO, *La Supremacía Constitucional*, Editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.
- SERNA ELIZONDO, Enrique, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Editorial Manuel Porrúa S.A. México, 1979.
- SERRA DOMÍNGUEZ, Manuel, *La administración de justicia en España*, en Administración de Justicia en Iberoamerica y sistemas judiciales comparados, José Ovalle Favela (coordinador), Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política la proyección actual de la teoría general del estado*, Editorial Porrúa S.A., 5ª edición, México, 1980.
- _____, *Derecho administrativo, primer curso*, Editorial Porrúa S.A., 24ª edición, México, 2003.
- _____, *Derecho administrativo, segundo curso, doctrina, legislación y jurisprudencia*, Editorial Porrúa S.A., 22ª edición, México, 2003.
- _____, *Trayectoria del Estado federal mexicano, ideas e instituciones políticas*, Editorial Porrúa S.A., 10ª edición, México, 1991.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Capacitación Judicial, retos de la enseñanza del derecho en el proceso de mejora de impartición de justicia y código de ética de los jueces y litigantes, formación de abogados como presupuesto de la buena administración de justicia*, Jurídica, Anuario del departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana, número 33, año 2003, México, 2003.

- _____, *Ciencia jurídica y Constitución, ensayos en homenaje a Rolando Tamayo y Salmorán*, coedición Facultad de Derecho de la UNAM y Editorial Porrúa S.A., México, 2008.
- SILLS, David L, et.al., *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Aguilar S.A. de Ediciones, 2ª reimpresión, 11 volúmenes, Madrid, 1979.
- SILVA MÉNDEZ, Jorge Luis, *Destruyendo mitos: una propuesta metodológica para la creación de estadísticas judiciales en México a partir de muestras aleatorias*, en Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia, número 9, enero-junio de 2007, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007.
- SMEND, Rudolf, *Constitución y derecho constitucional*, ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- SMITH, James Frank, *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, tomos I y II, México, 1990.
- SOBARES FERNÁNDEZ, José Luis, *Sobre el origen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, ed. Miguel Ángel Porrúa Librero Editor, México, 1987.
- _____, *El Poder Judicial en la Constitución Gaditana*, en Función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1977.
- _____, *Historia del Derecho Mexicano*, 11ª edición, Editorial Porrúa, México, 2004.
- _____, *Historia del sistema jurídico mexicano*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1990.
- _____, *La reforma judicial federal mexicana de 1994*, en Estudios Jurídicos en Homenaje a don Santiago Barajas Montes de Oca, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995.
- _____, *Los Tribunales en la Ley de 1837*, Legislación y Jurisprudencia Gaceta Informativa número 34, año 10, volumen 10, septiembre diciembre de 1981, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1982.
- _____, *voz Responsabilidad de los Servidores Públicos*, Diccionario Jurídico Mexicano, coedición del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Editorial Porrúa, S.A., México, 2005.
- _____, et.al., *Tendencias actuales del derecho*, coedición de la Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, México, 2001.
- SOBRAL, Enrique M. *Elementos de hacienda pública*, Ediciones Botas, México, 1939.
- SOENKSEN MARTÍNEZ, María Elizabeth, *Propuesta de automatización de los manuales de puestos del Consejo de la Judicatura Federal*, en Revista de Administración Pública, número, volumen XLIII, número 2 (mayo-agosto 2008) , Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 2008.
- SORDO CERDEÑO, Reynaldo, *La primera república centralista*, en Gran Historia de México Ilustrada, coordinadora Josefina Zoraida Vázquez, tomo III, México, Editorial Planeta DeAgostini, 2002.
- SORIANO, Ramón, *Compendio de teoría general del derecho*, Editorial Aries S.A., 2ª edición, Barcelona, 2008.

- SORRETINO, Federico, *Consiglio Superiore Della Magistratura e Ministro Della Giustizia: Un Rapporto Difficile*, *Questione Giustizia*, número 4, año 2004, Milano, 2004.
- SPECKMAN GUERRA, Elisa, *El Porfiriato*, en Nueva Historia mínima de México, quinta reimpression, El Colegio de México, México, 2008.
- SPIRIDONOVA, ATLAS, et.al., *Sociedades pre-socialistas*, traducción de Luis A Vargas, Editorial Grijalbo S.A., colección ciencias económicas, volumen primero, México, 1965.
- STAMMLER, Rudolf, *El Juez*, traducción de Emilio Camus, Editorial Nacional, México, 1980.
- STEIN, Ekkehart, *Derecho político*, traducción de Fernando Sainz Moreno, Editorial Aguilar, Madrid, 1973.
- STORY, Joseph, *Comentario abreviado a la Constitución de Estados Unidos de América*, Editorial Oxford University Press, volumen 6, México, 1999.
- SUAREZ, Enrique Gil, *La teoría Integral del Derecho*, Editorial Cajica S.A., Puebla, 1988.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, *¿Qué es el Poder Judicial de la Federación?* ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 4ª edición, 1ª reimpression, México, 2007.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *¿Qué es la Visitaduría Judicial del Consejo de la Judicatura Federal?* ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis, México, 2002.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *¿Qué son las Acciones de Inconstitucionalidad?* 2ª edición, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, *¿Qué son las controversias constitucionales?* ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2ª edición, 2ª reimpression, México, 2007.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, *Ario de Rosales Michoacán sede histórica del primer Supremo Tribunal de Justicia de la América Mexicana*, ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, *Código de Ética del Poder Judicial de la Federación*, ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *El Federalismo*, serie Grandes temas del Constitucionalismo Mexicano, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *El libro blanco de la reforma judicial, una agenda para la justicia en México*, edición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, *Épocas del semanario judicial de la federación*, ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2ª edición, México, 2004.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Estructura y competencia de las cortes y tribunales supremos de justicia en Iberoamérica*, ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2008.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, *Historia constitucional del amparo mexicano*, ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Historia de la Justicia en México siglos XIX y XX*, Editado por la Suprema corte de justicia de la nación, Tomo I, México DF, 2005.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Historia del Derecho Constitucional*, ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000.

- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, *Historia Judicial Mexicana*, ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo I-II, México DF, 2006.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Justicia constitucional en México, memoria del primer congreso nacional*, ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2008.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La Descentralización de la Impartición de justicia federal*, serie “El poder judicial contemporáneo”, número 4, ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, *La división de poderes*, ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, *La independencia del Poder Judicial de la Federación*, ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Serie “El Poder Judicial Contemporáneo” número 1, México, 2006.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, *La jerarquía normativa de los tratados internacionales en el derecho mexicano*, ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2008.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, *La jurisprudencia, su integración*, ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2ª edición, México, 2005.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos*, ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2008.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La Suprema Corte de Justicia, sus orígenes y primeros años, 1808-1847*, México, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia, México, 1986.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La Suprema Corte de Justicia, sus leyes y sus hombres*, ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1985.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, *Memorias de los seminarios de derecho constitucional tributario 2005-2006*, ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomos I y II, México, 2007.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, *Segunda feria del libro de la Suprema corte de justicia de la Nación*, ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Semanario Judicial de la Federación Épocas*, ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1996.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Suprema Corte de Justicia de la Nación su integración y funcionamiento*, 3ª edición, ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2008.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Tribunales constitucionales y democracia*, ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2008.
- TAMAYO y SALMORAN, Rolando, *Elementos para una teoría general del derecho*, Themis, 2ª edición, México, 1998.
- _____, *Introducción al estudio de la constitución*, 3ª edición, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1989.
- _____, *La ciencia del derecho y la formación del ideal político*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1989.

- _____, *La ciencia jurídica y su carácter empírico notas sobre los enunciados y su falsabilidad*, ed. Dirección General de Extensión Académica de la UNAM, México, 1988.
- _____, *La jurisprudencia y la formación del ideal político*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1983.
- _____, *Razonamiento y argumentación jurídica el paradigma de la racionalidad y la ciencia del derecho*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2ª edición, México, 2004.
- TAMAYO Y TAMAYO, Mario, *El Proceso de la investigación científica*, Editorial Limusa S.A., 4ª edición, México, 2005.
- TARUFFO, Michele, *Cinco lecciones mexicanas, memoria del taller de derecho procesal*, ed. Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico, México, 2003.
- TEMA RAMIREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 38ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2006.
- _____, *Leyes fundamentales de México 1808-1987*, 14ª ed., México, Editorial Porrúa S.A., México, 1987.
- _____, *Leyes fundamentales de México 1808-1997*, Editorial Porrúa S.A., 20ª edición, México, 1997.
- TEROL BECERRA, José Manuel, *El Consejo General del Poder Judicial*, ed. Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, colección estudios constitucionales, España, 1992.
- TEROL BECERRA, Manuel, *Veinticinco años del Consejo General del Poder Judicial*,_Revista de Derecho Político, número monográfico, balance de la Constitución en su XXV aniversario, ed. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Números 58-59, 2003-2004, Madrid, España, 2004.
- TERRAZAS, Carlos R., *La Constitución como resultado de la revolución de 1910*, en Memorias del Congreso Internacional sobre el 75 aniversario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993.
- Texto de reformado del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de junio de 1999.
- Texto del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994.
- THIBAUT y SAVIGNY, *La codificación*, traducción de José Díaz García, ed. Aguilar S.A. Ediciones, Madrid, 1970.
- TREJO GUERRERO, Gabino, *Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal*, Editorial Sista S.A., México, 1997.
- TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, *Memorias del Congreso Conmemorativo del Quincuagésimo Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal*, ed. Tribunal Fiscal de la Federación, México, 2002.
- TRILLO TORRES, Ramón, *El Poder Judicial en Guatemala: un proyecto de su Corte Suprema*, Revista Española de Derecho Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, número 56, año 19, mayo/agosto 1999; Madrid, 1999.
- TRUEBA URBINA, Alberto y Jorge Trueba Barrera, *Nueva legislación de amparo reformada. 54 edición actualizada*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991.

- _____ y Jorge Trueba Barrera, Jorge, *Nueva legislación de amparo, reformada, doctrina, textos y jurisprudencia*, Editorial Porrúa S.A., México, 2000.
- TRUJILLO Isabel, *Imparcialidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2007.
- TULKENS Françoise y D. BOSLY, Henri, *La notion européenne de tribunal indépendant et impartial, La situation en Belgique*, Revue de Science criminelle et de droit pénal comparé, número 4, octubre-décembre 1990, trimestrielle, Bélgica, 1990.
- UGALDE, Luis Carlos, *Así lo viví Testimonio de la Elección presidencial de 2006 la más competida en la historia moderna de México*, Edición por Random House Mondadori SA de CV, México DF, 2008.
- UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO, *Revista de la facultad de derecho de México Mayo agosto 1995*, ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995.
- VALADÉS Diego, *El control del poder*, 2ª edición, coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Editorial Porrúa, S.A., México, 2000.
- VALENCIA ESCAMILLA, Laura, et.al., *Representación política, instituciones y gobernanza*, Editado por la Universidad Autónoma Metropolitana y Azcapotzalco, México, 2007.
- VALLARTA OGAZÓN, Ignacio Luis, *Votos cuestiones constitucionales*, Editorial Oxford University Press México S.A., volúmenes 1-4, México, 2002.
- VALLS HERNÁNDEZ, Sergio Armando, *Consejo de la Judicatura Federal y modernidad de la impartición de justicia*, Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.
- _____, *Revisión administrativa contra las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal*, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, número 7, año 2000.
- _____, *Importancia y trascendencia de los consejos de la judicatura*, Ponencia pronunciada en el marco del V Encuentro Nacional de Consejos Mexicanos de la Judicatura, celebrado en Guadalajara, Jalisco en Octubre de 2000, edición especial Poder Judicial de la Federación, México, 2000.
- VANOSSI, Jorge Reinaldo A, *Teoría constitucional I y II, supremacía y control de constitucionalidad*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 2ª Edición, Buenos Aires, 2000.
- VARELA MENDEZ, Edgar J, *Jurisprudencia Anotada*, Revista Uruguaya de Derecho Procesal, Fundación de Cultura Universitaria, número 1, año 1992, Uruguay, 1992.
- VARGAS CHAVEZ, Luis Gilberto, *Atribuciones disciplinarias del consejo de la Judicatura Federal*, Editada por Edal Ediciones S.A., México, 1999.
- VARGAS VIANCOS, Juan Enrique, *Eficiencia en la Justicia*, En busca de la Justicia. Experiencia de Reforma en América Latina, compilador Luis Pásara, ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004.
- _____, *Gobierno judicial: la organización y rol de las cortes supremas*, en Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia, número 9, enero-junio de 2007, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007.
- VAZQUEZ RIGADA, Fernando, *Un país para todos, el sistema político mexicano del siglo XXI*, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.
- VAZQUEZ, Eduardo, et.al., *Checks and balances*, en Diccionario Histórico y Artístico en la Expansión de la Gran Bretaña, editorial Sarpe, España, 1985.

- VAZQUEZ, Rodolfo, et.al., *Derecho y moral*, Editorial Gedisa SA, 1ª reimpresión, Barcelona, 2003.
- _____, et.al., *Interpretación Jurídica y decisión Judicial*, Ediciones Fontamara S.A., 4ª reimpresión, México, 2006.
- VEDEL, Georges, *Derecho Administrativo*, traducción de Juan Rincón Jurado, Editado por Aguilar S.A. de impresiones, 6ª edición, Madrid, 1980.
- _____, *Droit constitutionnel*, Editorial Sirey, Francia, 1949.
- VEGA HERNÁNDEZ, Rodolfo, *La independencia del poder judicial*, editorial Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C. (Funda), Querétaro, México, 2003.
- VELASCO MÁRQUEZ, Jesús, *La Guerra de Estados Unidos contra México*, en Gran Historia de México Ilustrada, coordinadora Josefina Zoraida Vázquez, tomo III, México, Editorial Planeta DeAgostini, 2002.
- VELÁSQUEZ TURBAY, CAMILO, *Derecho Constitucional*, Edita La Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001.
- VELAZQUEZ, Manuel G, *Ética en los negocios, conceptos y casos*, traducción de Marcia González Osuna, Editado por Pearson Educación, 6ª edición, México, 2006.
- VERNENGO, Roberto J, *Curso de teoría general del derecho*, Editorial Depalma, 2ª edición, 2ª reimpresión, Buenos Aires, 1986.
- VESCOVI, Enrique, y María del Carmen Rueco, *Un Balance a los 18 meses de la entrada en vigencia del código general del proceso, los primeros resultados de la reforma de la justicia en Uruguay*, Canje, ed. Idea, Montevideo, Uruguay, 1991.
- _____, *Note di Diritto Straniero e Comparato, Il Nuovo Sistema Giudiziario dell'Uruguay, (Un Modello di Reforma del Servizio di Giustizia en América Latina)*, Estratto da: Rivista di Diritto Processuale, número 2, anno XLVI (Seconda Serie), Italia, 1991.
- VIDAL PERDOMO, Jaime, *Derecho administrativo*, Editado por Biblioteca Banco Popular Textos Universitarios, 7ª edición, Bogotá, 1980.
- VILLALBA BUSTILLO, Carlos, *El Consejo Superior de la Judicatura y el nuevo orden jurídico*, Ediciones Jurídica Gustavo Ibañez C., Santafé de Bogotá, Colombia, 1995.
- VILLALOBOS ORTIZ, María del Consuelo, *Justicia administrativa*, Editorial Trillas S.A., México, 1987.
- VILLANUEVA, Ernesto, *Temas selectos de derecho de la información*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2004.
- VILLARROEL VILLARROEL, Darío, *Derecho de los tratados en las constituciones de América*, Editorial Porrúa S.A., México, 2004.
- VINCENT PEALA, Norman, *El pensamiento tenaz en la actualidad*, Editorial Grijalbo S.A., México, 1984.
- VISINTINI, Giovanna, *Metodología Nello Studio Della Giurisprudenza Civile e Commerciale*, Editado por Giuffrè Editore, Milano, 2004.
- WALZER, Michael, Walzer, *Las esferas de la justicia, una defensa del pluralismo y la igualdad*, traducción de Heriberto Rubio, ed. Fondo de Cultura Económica, México DF, 1993.
- WEBER, Albrecht, *El derecho constitucional ante las nuevas tendencias de integración supranacional*, Cuadernos y Debates, número 64, año 1996, Madrid, 1996.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad, esbozo de sociología comprensiva*, Editado por el Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, 1ª reimpresión, México, 1969

- _____, *Política y ciencia*, traducción de Carlos Correas, Editorial Leviatán, Buenos Aires, 1989.
- WEICHER VELOZ, Francisco, *Origen del Poder Judicial en el Primer Imperio Mexicano*, en Historia de la Justicia en México, siglos XIX y XX, tomo II, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.
- WEIGEND, Thomas, *La notion de tribunal impartial et indépendant en République fédérale d'Allemagne*, Revue de Science criminelle et de droit pénal comparé, número 4, octubre-diciembre 1990, trimestrielle, Paris, 2006.
- WELL, Prosper, *El Derecho administrativo*, traducción de Luis Rodríguez Zuñiga, Ediciones Taurus S.A., Madrid, 1966.
- WILHELM, Saber Dr, *Filosofía Jurídica y Social*, Editorial Labor, Buenos Aires, 1933.
- WILHELM, Walter, *La metodología jurídica en el siglo XIX*, Editorial Trillas, México, 1987.
- _____, *La metodología jurídica en el siglo XIX*, Editorial de Derecho Privado y Editoriales de Derecho reunidas, Madrid, 1980.
- WOELPER, Willard G., *The Judicial Conference and its Role in the Rule-Makin Process*, en Rutger Law Review volumen 5, New York, USA, 1951.
- WOLDENBERG, José, *Después de la transición gobernabilidad espacio público y derechos*, Ediciones Cal y Arena, 2006, México, 2006.
- WOLFF, Gérard, «*Les Magistrats*», revue Du Droit Public, número 6, año 1991, Paris, 1991.
- WROBLEWSKI, Jerzy, *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica*, traducción de Arantxa Azurza, Editorial Civitas S.A., Madrid, 1985.
- YARCE, Jorge, *El poder de los valores*, Ediciones Ruz, Naucalpan Edo, de México, México, 2005.
- YEPES ARCILA, Hernando, *La constitución colombiana y el gobierno de la Rama Judicial*, en Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura, Consejo Federal de la Judicatura e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1995.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *Dimensión política de un poder judicial democrático*, en Jueces y derecho. Problemas contemporáneos, compiladores Miguel Carbonell et.al., coedición Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa, S.A., México, 2004.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *¿Derecho procesal constitucional? y otros ensayos de justicia constitucional*, Editorial (FUNDA), Santiago de Querétaro, México, 2004.
- _____, *El derecho dúctil: ley, derechos, justicia*, Editorial Trotta S.A., 2ª edición, Madrid, 1997.
- _____, *Historia y constitución*, traducción de Miguel Carbonell, Editorial Trotta, Madrid, 2005.
- ZAMBRANO CALERO, María Teresa, *La función del juez de distrito, peso de las tareas administrativa, un ejercicio exploratorio*, en Revista del Instituto de la Judicatura Federal, número 6, primer semestre de 2000, México, 2000.
- ZAPATA SUBYAGA, Pablo, *El futuro del Sistema Judicial en México*, Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia, Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México, Número 1, enero-junio de 2003, México, 2003.
- ZARAGOZA, Ángel, *Los abogados y la sociedad industrial*, Ediciones Península, Barcelona, 1982.

- ZERTUCHE GARCÍA, Héctor Gerardo, *La jurisprudencia en el sistema jurídico mexicano*, Editorial Porrúa S.A., 2ª edición, México, 1992.
- ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina, et.al., *Gran historia de México ilustrada*, Editorial Planeta DeAgostini SA CV, tomos I-V, México, 2002.
- ZUBIZARRETA, Armando F, *La aventura del trabajo intelectual como estudiar e investigar*, Editada por Sistemas Técnicos de Edición S.A., México, 1986.

INDICE

Introducción	1
 TÍTULO I LA CONFORMACIÓN OLIGARQUICA, CENTRALISTA Y ANTIDEMOCRÁTICA DEL PODER JUDICIAL EN MÉXICO	18
 CAPÍTULO PRIMERO La Transición del Poder Judicial de la Federación de la época virreinal a la Constitución de 1917	18
I.1. La organización Judicial Virreinal	19
I.1.1. La justicia ordinaria en el virreinato	19
I.1.1.1. Alcaldías ordinarias, alcaldías mayores, corregidurías e intendencias	20
I.1.1.2. La Audiencia virreinal y el Consejo de Indias	21
I.1.2. La justicia especial o de fueros en el virreinato	23
I.1.3. Características esenciales de la administración y gobierno de la organización judicial novohispana o antecedentes del autoritarismo endogámico del Poder Judicial.	24
I.1.3.1. Herencia negativa de la organización judicial de la época virreinal	24
I.1.3.2. Herencia positiva de la organización judicial virreinal	27
I.2. La crisis de la monarquía española	28
I.2.1. La reacción peninsular ante la crisis de 1808	29
I.2.2. La reacción de la Nueva España ante la crisis de 1808	31
I.2.3. La Junta Extraordinaria de Seguridad y Buen Orden	33
I.3. Principios rectores de la Constitución de Cádiz de 1812	35
I.3.1. El Supremo Tribunal de Justicia en la Constitución gaditana	37
I.3.2. Las Audiencias territoriales y su regulación en el Reglamento de Audiencias y Juzgados de primera instancia, emitido por las Cortes de Cádiz	38
I.3.3. Los jueces letrados de partido y su regulación en el Reglamento de Audiencias y Juzgados de primera instancia, emitido el 9 octubre de 1812 por las Cortes de Cádiz	39
I.3.4. Los alcaldes constitucionales de los pueblos y su regulación en el Reglamento de Audiencias y Juzgados de primera instancia, emitido el 9 octubre de 1812 por las Cortes de Cádiz	41
I.3.5. Suspensión de la vigencia de la Constitución gaditana	42

I.4. Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.....	44
a) Religión.....	45
b) Soberanía.....	46
c) Principio de autodeterminación.....	46
d) Ciudadanía.....	47
e) Principio de no intervención.....	47
f) Forma de gobierno y división de poderes.....	47
I.5. Los años aciagos de la lucha de independencia y la desorganización judicial.....	50
I.6. La creación temprana de la Secretaría de Justicia previa a la restauración del Poder Judicial.....	50
1.7. El Acta Constitutiva de la Nación Mexicana y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.....	52
I.7.1. Contexto histórico y disposiciones precedentes a la Constitución Federal de 1824.....	52
I.7.1.1. La regulación del Poder Judicial en el Primer Imperio.....	54
I.7.1.2. El Poder Judicial en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana...	57
I.7.2. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.....	58
I.7.2.1. El Poder Judicial en la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.....	59
I.7.2.1.1. La Corte Suprema de Justicia, organización y funciones, según el texto de la Constitución.....	61
I.7.2.1.2. Los Tribunales de Circuito, organización y funciones, según el régimen de la Constitución de 1824.....	64
I.7.2.1.3. Los Juzgados de Distrito, organización y funciones, según el régimen de la Constitución de 1824.....	66
I.7.2.2. Normas complementarias a las constitucionales para la Organización de la Corte Suprema de Justicia.....	67
I.7.2.3. La Corte Suprema de Justicia, organización y funciones, según el Reglamento de 13 de mayo de 1826.....	68
I.7.3. La derogación del Reglamento para el gobierno interior y exterior de la Secretarías de Estado y del Despacho Universal de 8 de noviembre de 1821, y las nuevas facultades de la Secretaría de Justicia a partir de enero de 1835.....	72
I.8. La organización del Poder Judicial, según las Bases Constitucionales de 23 de octubre de 1835 y las Leyes Constitucionales de 1836.....	74
I.8.1. Las Bases para la nueva Constitución de 23 de octubre de 1835.....	75
I.8.2. Las Siete Leyes constitucionales de 1836.....	77
I.8.2.1. Quinta Ley Constitucional de 1836.....	78
I.8.2.1.1. Los Tribunales Superiores de los Departamentos.....	82
I.8.2.1.2. Los Jueces de primera instancia y subalternos.....	84
I.8.2.1.3. Los Alcaldes y jueces de paz.....	86

I.8.2.1.4. Disposiciones comunes complementarias en materia de administración de justicia de la Ley Quinta Constitucional de 29 de diciembre de 1836.....	88
I.8.3. La desaparición de la Secretaría de Justicia en 1836.....	89
I.8.4. Acierto del diseño de una organización judicial plena, y fallas del modelo que originaron su inviabilidad en el modelo centralista.....	90
I.8.5. Fallas que originaron la inviabilidad de la autonomía plena del Poder Judicial en el modelo centralista.....	92
I.9. El ocaso del sistema centralista.....	96
I.10. Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 14 de junio de 1843...	99
I.11. El restablecimiento de la Secretaría de Justicia.....	104
I.12. El Poder Judicial en el Acta de Reformas Constitucionales de 18 de mayo de 1847 y la creación del sistema de control constitucional en México.....	105
I.13. La dictadura de Antonio López de Santa Anna y las Bases para la Administración de la República de 1853.....	110
I.14. El Plan de Ayutla y la Ley sobre la Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios de 23 de noviembre de 1855 “Ley Juárez” y la “Ley Lerdo”	113
I.15. El Poder Judicial en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 15 de mayo de 1856 (Comonfort).....	117
I.16. El Poder Judicial en la Constitución Política de la República Mexicana de 5 de febrero de 1857. La primera Corte Constitucional.....	118
I.17. La guerra de los tres años y las leyes de reforma	124
I.18. Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales de la Federación que exige el artículo 102 de la Constitución federal, para los juicios de que habla el artículo 101 de la misma (primera Ley de Amparo).....	127
I.19. Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 29 de julio de 1862.....	130
I.20. La intervención francesa y el Segundo Imperio.....	133
I.21. La restauración de la República.....	136
I.22. Ley Orgánica sobre el Recurso de Amparo de 20 de enero de 1869.....	138
I.23. Análisis sintético sobre el inicio y consolidación del porfiriato.....	141
I.24. Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 14 de diciembre de 1882 (Ley de Amparo de 1882).....	143
I.25. El Poder Judicial en el Porfiriato.....	145
CAPÍTULO SEGUNDO	
EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL RÉGIMEN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.....	149
II.1. El movimiento revolucionario iniciado en 1910 y el nuevo modelo constitucional.....	149
II.2. La Constitución de 1917.....	154

II.3. El Poder Judicial Federal en el texto original de la Constitución de 1917.....	160
II.4. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 2 de noviembre de 1917.....	166
II.5. Reformas constitucionales en materia judicial del 20 de agosto de 1928.....	171
II.6. Reformas constitucionales en materia judicial del 14 de diciembre de 1934.....	175
II.7. Reformas constitucionales en materia judicial del 14 de diciembre de 1944.....	178
II.8. Reformas constitucionales en materia judicial del 14 de diciembre de 1946.....	179
II.9. Reformas constitucionales en materia judicial del 14 de diciembre de 1951.....	180
II.10. Reformas constitucionales en materia judicial del 2 de noviembre de 1962.....	184
II.11. Reformas constitucionales en materia judicial del 25 de octubre de 1967.....	185
II.12. Reformas constitucionales en materia de amparo de 20 de marzo y de 8 de octubre de 1974.....	186
II.13. Reformas constitucionales en materia de amparo publicada el 17 de febrero de 1975.....	186
II.14. Reformas constitucionales en materia judicial publicada el 6 de diciembre de 1977....	187
II.15. Reformas constitucionales en materia de amparo publicada el 6 de agosto de 1979....	189
II.16. Reformas constitucionales en materia de amparo publicada el 28 de diciembre de 1982.....	191
II.17. Reformas constitucionales en materia judicial publicadas el 10 de agosto de 1987.....	192
II.18. Reformas orgánicas del Poder Judicial de la Federación, con base en la nueva Ley Orgánica de 5 de enero de 1988.....	196
CAPÍTULO TERCERO	
INTENTO DE ASIGNAR A UN ÓRGANO AUTÓNOMO LAS FUNCIONES DE ADMINISTRACIÓN Y GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL Y EL RÁPIDO RETORNO AL RÉGIMEN ANTERIOR.....	
III.1. La Reforma Judicial Integral del Poder Judicial de la Federación de 1994.....	197
III.1.1. Reforma sobre la integración de la Suprema Corte y el nuevo sistema de designación de los ministros.....	205
III.1.2. La creación del Consejo de la Judicatura Federal.....	208
III.1.3. Las Controversias Constitucionales.....	213
III.1.4. Las acciones genéricas de inconstitucionalidad.....	219
III.1.5. Reformas en materia de amparo.....	223
III.2. La Reforma constitucional electoral de 1996 y su impacto en el Poder Judicial de la Federación.....	225
III.3. El retorno a la concentración total de funciones de administración y gobierno por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: La Reforma Judicial de 1999.....	234
III.4. La Reforma Judicial de 2007.....	241
III.5. El reto del Poder Judicial ante el nuevo sistema de justicia penal (reforma constitucional de 2008).....	251
III.6. La reforma pendiente que incidirá en la organización y funciones del Poder Judicial de	

la Federación.....	253
III.6.1. Iniciativa presentada por el Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.....	254
III.6.2. Iniciativa presentada por un grupo de senadores de la República del grupo parlamentario del PRI.....	255
III.6.2.1. Autonomía del Ministerio Público.....	255
III.6.2.2. La reestructuración de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de las atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	258
III.6.2.3. Revisión de oficio, por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de los Decretos que emita el Ejecutivo, durante el periodo de suspensión de garantía, o régimen de excepción.....	259
III.6.3. Iniciativa de reformas, adiciones y derogaciones de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Diputados por los señores diputados Francisco José Rojas Gutiérrez, Cesar Augusto Santiago Ramírez y Emilio Chuayffet Chemor.....	
TÍTULO II DIVISIÓN DE PODERES Y CARACTERIZACIÓN DE LA FUNCIÓN JUDICIAL.....	263
CAPÍTULO CUARTO EL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL PODER JUDICIAL.....	263
IV.1. La División de poderes	263
IV.1.1. Crítica a la teoría clásica de la división de poderes.....	268
IV.1.2. La indivisibilidad del Poder.....	270
IV.1.3. Preeminencia de un poder sobre los otros dos, fractura del pretendido equilibrio.....	274
IV.2. La división de poderes en el Estado contemporáneo.....	279
IV.3. El Estado constitucional democrático y la división de poderes: nuevo sistema de órganos constitucionales.....	284
IV.4. La dispersión o atomización del poder en el Estado constitucional democrático....	293
IV.5. División de poderes y exclusividad de la función judicial.....	298
IV.6. La independencia de los jueces: entre la exclusividad de sujeción a la ley y la creación del derecho.....	299
CAPÍTULO QUINTO	

NATURALEZA Y RAZGOS DISTINTIVOS DE LA FUNCIÓN JUDICIAL.....	303
V.1. La función jurisdiccional: caracterización y naturaleza.....	303
V.1.1. El concepto de jurisdicción desde la perspectiva de la teoría procesal clásica...	305
V.1.2. El concepto de jurisdicción desde la perspectiva de la teoría pura del derecho...	309
V.1.3. Modelos que pretenden determinar la naturaleza de la función jurisdiccional en la teoría del derecho.....	312
V.1.3.1. El modelo silogístico.....	312
V.1.3.2 Modelo realista.....	312
V.1.3.3. El tercer gran modelo es el propuesto por Dworkin, sobre la respuesta correcta.....	313
V.1.4. Crítica al modelo de Dworkin por la postura del arbitrio judicial.....	314
V.2. Paradigma renovador de pluralidad de soluciones que posibilita el arbitrio judicial...	318
V.3. La función judicial en el Estado moderno: el monopolio oficial de la producción jurídica y la preeminencia del derecho positivo.....	321
V.4. Crítica de Ronald Dworkin al positivismo respecto a la posición del juez en los “casos difíciles” y la libertad para crear derecho.....	323
V.5. Neoconstitucionalismo y función judicial.....	325
V.6. La fuente de legitimación de la creación judicial del derecho.....	327
V.6.1. La discrecionalidad y el destierro de la idea del gobierno de los jueces.....	329
V.6.2. La función judicial en el sistema de fuentes postulado por Josep Aguiló Regla...	331
V.6.3. La función judicial como equilibradora de las minorías frente a la posición mayoritaria en la sociedad.....	333
V.7. La función judicial como acción política.....	336
V.8. El garantismo y el conjuro del fantasma del gobierno de los jueces.....	343
V.9. La función judicial entre el activismo y la autorrestricción.....	349
V.9.1. El sustento de la autorrestricción.....	349
V.9.2. El sustento del activismo.....	351
 CAPÍTULO SEXTO LA FUNCIÓN JUDICIAL DIFERENCIAS CON LAS DEMÁS FUNCIONES TÍPICAS DEL ESTADO Y LAS GARANTÍAS JURISDICCIONALES.....	 355
VI.1. Caracterización de las funciones del Estado.....	355
VI.1.1. La función judicial y la función legislativa.....	355
VI.1.2. La función judicial y el acto administrativo.....	357
VI.2. La imparcialidad de los jueces.....	363
VI.2.1. La imparcialidad y la presencia del juez “aséptico” o “eunuco”	365
VI.2.2. Independencia de los jueces.....	366
VI.2.3. La regulación de la independencia judicial en el ordenamiento mexicano...	375
VI.3. Las garantías judiciales como medio para lograr la independencia judicial “externa” ...	377
VI.3.1. Garantía de estabilidad.....	379

VI.3.2. Garantía de remuneración y autonomía financiera.....	380
VI.3.3. La autocancelación de la autonomía financiera del Poder Judicial de la Federación en México.....	383
VI.3.4. La garantía de responsabilidad.....	386
VI.3.5. Garantía de autoridad.....	392
TÍTULO III	
LAS FUNCIONES NO JURISDICCIONALES DEL PODER JUDICIAL.....	395
CAPÍTULO SÉPTIMO	
LAS FUNCIONES DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL PODER JUDICIAL.....	395
VII.1. Del gobierno y administración del poder judicial o las facultades no jurisdiccionales del poder judicial.....	395
VII.2. Modelos bajo los cuales se ejercen las funciones no jurisdiccionales del poder judicial.....	400
VII.2.1. El modelo externo.....	402
VII.2.2. El modelo interno.....	403
VII.2.3. El modelo institucional.....	406
VII.3. El surgimiento de los nuevos instrumentos de gobierno y administración de los organismos jurisdiccionales.....	407
VII.4. Consejo Superior de la magistratura de Italia.....	411
VII.4.1. Virtudes particulares del Consejo Superior de la Magistratura italiano...	413
VII.4.2. Sistema democrático para designar a los integrantes del Consejo Superior de la Magistratura italiano, salvando la politización de la judicatura.....	414
VII.5. El modelo Portugués.....	423
VII.5.1. El modelo de gobierno del poder judicial vigente en Portugal.....	425
VII.5.2. Integración del Consejo Superior de la Magistratura en Portugal.....	426
VII.5.3. La elección de los vocales del Consejo Superior de la Magistratura provenientes de la rama judicial en Portugal.....	426
VII.5.4. Organismos electorales para elegir los vocales del Consejo Superior de la Magistratura de Portugal.....	427
VII.5.5. Competencias esenciales del Consejo Superior de la Magistratura.....	428
VII.5.6. Bases para el Estatuto de los miembros del Consejo Superior de la Magistratura en Portugal.....	429
VII.5.7. Avances en la administración “interna” de los juzgados y tribunales en Portugal.....	430
VII.6. El modelo Español: El Consejo General del Poder Judicial.....	431
VII.6. 1. Sistema de nombramiento de los vocales del Consejo General del Poder Judicial: Ley Orgánica del Consejo del Poder Judicial 1/80.....	433
VII.6.2. Sistema original español de designación de los vocales del Consejo General	

del Poder Judicial: LO 6/1985 de 1 de julio de 1985.....	433
VII.6.3. Alcances de la independencia judicial y la inexistencia del autogobierno de la judicatura. Resolución T.C. 108/1986 de 29 de julio.....	435
VII.6.4. Reforma Ley Orgánica del Poder Judicial de España 2/2001, de 28 de junio...	438
VII.6.5. Composición actual del Consejo General del Poder Judicial español.....	439
VII.6.6. Atribuciones del Consejo General del Poder Judicial.....	441
VII.6.7. La facultad reglamentaria del Consejo General.....	443
VII.6.8. Del Gobierno Interno de los Tribunales y Juzgados en España.....	446
VII.6.9. La Inspección y vigilancia de los juzgados y tribunales.....	
CAPÍTULO OCTAVO	
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL PODER JUDICIAL EN EL CONTINENTE AMÉRICANO.....	456
VIII.1. Modelos americanos avanzados, próximos o similares al mexicano en materia de administración y gobierno del Poder Judicial.....	456
VIII.1.1. Modelo adoptado en los Estados Unidos de América.....	457
VIII.1.1.1. La administración de los tribunales federales: las conferencias judiciales y la oficina administrativa.....	458
VIII.1.1.2. Los Consejo judiciales.....	460
VIII.1.1.3. Funciones principales de la Oficina Administrativa de los tribunales judiciales federales.....	463
VIII.1.2. Gobierno y administración del Poder Judicial en América Latina.....	464
VIII.1.2.1. Argentina.....	465
VIII.1.2.1.1. De la integración y funciones esenciales del Consejo de la Magistratura en términos de la ley (ley 24.937 y sus reformas).....	466
VIII.1.2.1.2. Periodo para el que se elige a los Consejeros de la Magistratura en Argentina.....	468
VIII.1.2.1.3. Organización interna y principales funciones del Consejo de la Magistratura.....	469
VIII.1.2.1.4. De las Comisiones del Consejo de la Magistratura.....	471
VIII.1.2.2. Brasil.....	475
VIII.1.2.3. Colombia.....	480
VIII.1.2.4. Costa Rica.....	486
VIII.1.2.4.1. Atribuciones esenciales del Consejo Superior del Poder Judicial...	488
VIII.1.2.4.1.1. De política judicial.....	488
VIII.1.2.4.1.2. De nombramiento y administración.....	488
VIII.1.2.4.1.3. Carrera y carácter disciplinario.....	489
VIII.1.2.4.1.4. Nosotros además agregaríamos al análisis de los investigadores mexicanos, las facultades de orden financiero.....	489
VIII.1.2.4.1.5. Facultades complementarias del Consejo Superior del Poder Judicial.....	490

VIII.1.2.5. Guatemala.....	491
VIII.1.2.5.1. Marco constitucional de las funciones de gobierno y administración del Organismo Judicial: el ámbito del monopolio de la Corte Suprema de Justicia.....	492
VIII.1.2.5.2. Marco legal de las funciones de gobierno y administración del Órgano Judicial: la creación de organismos auxiliares de la Corte Suprema en esas labores.....	494
VIII.1.2.6. Venezuela.....	499
VIII.1.2.6.1. Incorporación y evolución normativa del Consejo de la Judicatura Venezolano.....	499
VIII.1.2.6.2. La desaparición del Consejo de la Judicatura y la asunción de las funciones de gobierno y administración del Poder Judicial por parte del Tribunal Supremo de Justicia.....	501
TÍTULO IV EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN DEL PODER JUDICIAL EN MÉXICO Y NATURALEZA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.....	504
CAPÍTULO NOVENO DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN DEL PODER JUDICIAL FEDERAL EN MÉXICO.....	504
IX.1. Las funciones no jurisdiccionales del Poder Judicial.....	508
IX.1.1. Atribuciones no jurisdiccionales de los órganos judiciales, establecidas entre 1988 y 1995.....	509
IX.1.2. Atribuciones de gobierno y administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada el 5 de enero de 1988.....	509
IX.1.3. Funciones no jurisdiccionales de los demás órganos del Poder Judicial de la Federación.....	522
IX.1.3.1. Las Salas de la Suprema Corte de Justicia.....	522
IX.1.3.1.1. Atribuciones legislativas.....	522
IX.1.3.1.2. Atribuciones administrativas.....	522
IX.1.3.2. Tribunales Colegiados de Circuito.....	522
IX.1.3.2.1. Atribuciones legislativas.....	522
IX.1.3.2.2. Atribuciones administrativas.....	522
IX.1.3.3. Tribunales unitarios de Circuito.....	523
IX.1.3.3.1. Atribuciones administrativas.....	523
IX.1.3.4. Juzgados de Distrito.....	523
IX.1.3.4.1. Atribuciones no jurisdiccionales.....	523

IX.1.3.5. Atribuciones no jurisdiccionales de órganos judiciales muy limitadas en la visión de Héctor Fix Zamudio y de José Ramón Cossío Díaz.....	524
IX.2. Facultades administrativas internas de los órganos judiciales.....	525
IX.2.1. Listado de atribuciones o tareas esenciales de los juzgados de Distrito, aplicables en su mayoría a los tribunales colegiados y unitarios de Circuito.....	526
IX.2.2. Atribuciones y obligaciones impuestas a los órganos judiciales en acuerdos y circulares, con referencia especial a los juzgados de Distrito.....	528
IX.3. Las técnicas de la administración aplicadas a la función de los órganos judiciales...	529
IX.4. Propuesta de creación de la figura del Administrador Judicial, o del técnico-administrativo de órganos judiciales para las tareas administrativas internas de los órganos judiciales.....	532
CAPÍTULO DÉCIMO NUEVO MODELO DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL PODER JUDICIAL EN MÉXICO...	535
X.1. Necesidad de Implantar un nuevo modelo de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación.....	535
X.2. Facultades administrativas externas de los órganos judiciales: la constitución, funciones, desarrollo y perspectivas del Consejo de la Judicatura en México...	536
X.3. La administración de poder judicial de la federación, en la iniciativa de reformas de diciembre de 1994.....	538
X.4. Integración del Consejo de la Judicatura.....	540
X.4.1. La elección de los Consejeros Judiciales provenientes de la rama judicial por insaculación.....	543
X.4.2. La reforma de 1999 y el nuevo método de elegir a los consejeros judiciales para integrar el Consejo de la Judicatura Federal.....	550
X.4.3. Integración y método de designación de los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.....	553
X.4.4. Precisiones de integración del Consejo, con relación a la forma de su designación.....	557
X.4.5. La presidencia del Consejo de la Judicatura Federal.....	560
X.5. Atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal.....	564
X.5.1. Atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal provenientes del texto de la Ley.....	567
X.5.1.1. Atribuciones de gobierno del Poder Judicial.....	567
X.5.1.2. Facultades reglamentarias.....	568
X.5.1.3. Facultades de designación.....	573
X.5.1.3.1. La carrera judicial.....	577
X.5.1.3.2. Categorías formales de la carrera judicial en México.....	580
X.5.1.3.3. Posibilidades reales de una formación académica sólida de los	

juzgadores.....	581
X.5.1.3.4. Del ingreso general a la carrera judicial.....	582
X.5.1.4. Facultades en materia financiera.....	586
X.5.1.4.1. Políticas públicas: eficiencia judicial e indicadores de desempeño...	594
X.5.1.4.2. Eficiencia judicial.....	595
X.5.1.4.3. Indicadores de desempeño.....	599
X.5.1.4.4. Crecimiento injustificado del presupuesto del Poder Judicial: la práctica monárquica y los sueldos de los servidores públicos judiciales.....	608
X.5.1.4.5. Porcentaje del PIB o del presupuesto de egresos para Poder Judicial denota caos administrativo.....	612
X.5.1.4.6. Facultades constitucionales y legales en materia financiera del Consejo de la Judicatura Federal.....	614
X.5.1.5. Facultades en materia administrativa general del Consejo de la Judicatura Federal.....	616
X.5.1.6. Facultades disciplinarias.....	625
X.5.1.7. Acuerdos generales en materia de responsabilidad de los servidores públicos judiciales.....	635
 CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO DEL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL Y SUS ORGANOS AUXILIARES.....	640
XI.1. Del funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal.....	640
XI.1.1. Comisión de Administración.....	642
XI.1.2. Comisión de Adscripción.....	643
XI.1.3. Comisión de Carrera Judicial.....	643
XI.1.4. Comisión de Creación de Nuevos Órganos.....	643
XI.1.5. Comisión de Disciplina.....	644
XI.1.6. Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación.	644
XI.1.7. Comisión para la Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.....	645
XI.2. El Secretariado Ejecutivo del Consejo de la Judicatura Federal.....	645
XI.3. Órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal.....	647
XI.3.1. El Instituto Federal de la Defensoría Pública.....	648
XI.3.1.1. Del Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública...	651
XI.3.1.2. De los defensores públicos Asesores Jurídicos.....	653
XI.3.2. Instituto de la Judicatura Federal.....	655
XI.3.3. De la Visitaduría Judicial.....	659
XI.3.4. La Contraloría del Poder Judicial de la Federación.....	662
XI.3.5. Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles.....	663

Conclusiones.....	672
Bibliografía.....	716
Índice onomástico.....	