



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

CAPÍTULO TERCERO

LA REFORMA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA EN LA REFORMA JUDICIAL

I. INTRODUCCIÓN

Aún cuando la creación del Consejo de la Judicatura constituyó un avance significativo en la protección de la independencia judicial en México, mediante la consolidación de la carrera judicial y la adecuada administración de los recursos humanos, materiales, económicos e informáticos de los tribunales y juzgados federales, surge la necesidad de hacer un alto en el camino y evaluar la medida en que este órgano constitucional ha contribuido a lograr los objetivos de independencia, eficiencia y acceso a la justicia, para los que fue creado.

A la fecha, existe en el ordenamiento constitucional mexicano un conocimiento general sobre los principales logros del Consejo de la Judicatura, sin embargo, prevalece un desconocimiento particular sobre sus principales retos. De ahí, que en este capítulo se aborda el estado de la discusión de la reforma del Consejo de la Judicatura en la agenda de la reforma judicial mexicana. Enseguida, se define la metodología a seguir para determinar los temas pendientes del Consejo de la Judicatura. Luego, se examina cada uno de los asuntos considerados como pendientes. Por último, al igual que los capítulos precedentes, se formulan las conclusiones que derivan del desarrollo de este acápite.

II. LA DISCUSIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA EN LA REFORMA JUDICIAL MEXICANA

Desde un inicio, la introducción del Consejo de la Judicatura en México, fue vista con cierto recelo por una parte de los integrantes del Poder Judicial. Los opositores de este órgano, lo asociaron como un poder dentro del propio Poder Judicial, en virtud de las funciones de gobierno y administración judicial que realiza sobre los tribunales y juzgadores federales.²⁸⁸ Otro aspecto que ha sido objeto de cuestionamientos por algunos miembros de la magistratura federal, es la integración y el perfil de los consejeros designados por el Senado y el presidente de la República.²⁸⁹ De igual forma, se ha cuestionado el crecimiento organizacional del Consejo de la Judicatura, al señalar que en vez de constituirse en un auxilio de la impartición de justicia, se ha convertido en una pesada carga financiera para el Poder Judicial, dado el amplio tamaño de su estructura burocrática.²⁹⁰ Al respecto se expresó que las actividades de administración que realiza el Consejo de la Judicatura con la asistencia aproximadamente de 3555 servidores públicos,²⁹¹ anteriormente las ejercía la Suprema Corte con un número mucho menor de servidores públicos que integraban la Comisión de Gobierno y Administración.²⁹²

Esta percepción de desencanto del Consejo de la Judicatura no es privativa de México, sino que parece ser parte de diversos sistemas judiciales comparados. Como comentan los especialistas José Antonio Caballero Juárez, Sergio López Ayllón y Alfon-

²⁸⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, “Evaluación crítica de la reforma judicial federal zedillista” *Ars Iuris*, Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, México, num. 13, 1995, pp. 55 y 56.

²⁸⁹ Carranco Zúñiga, Joel, *Poder Judicial*, prologado por Ignacio Burgoa Orihuela, 2a. ed., México, Porrúa, 2005, p. 238.

²⁹⁰ *Ibidem*, p. 239.

²⁹¹ Datos obtenidos por cálculo propio de *Informe anual de labores 2009, Anexo documental*, p. 602. Consultable en: <http://www.cjf.gob.mx/transparencia>.

²⁹² *El mundo del abogado*, año 9, núm. 90, octubre 2006, p. 51.

so Oñate Laborde, si bien es cierto que en la actualidad existe un amplio consenso respecto a la necesidad de que los poderes judiciales contemporáneos cuenten con órganos especializados en el gobierno y administración judicial, también es verdad que las opiniones sobre la conveniencia de que los poderes judiciales adopten la forma de organización del Consejo de la Judicatura, ha comenzado a declinar.²⁹³ A medida que ha transcurrido el tiempo de su instauración, se ha comenzado a aceptar que la sola creación de los consejos de la judicatura, no es condición *sine quanon* para resolver los principales problemas que aquejan a los poderes judiciales contemporáneos,²⁹⁴ sino que el buen funcionamiento de estos órganos requiere de constantes ajustes institucionales, dado que:

En términos generales, el balance de los consejos en América Latina arroja resultados desiguales. Los consejos han enfrentado muchas dificultades para articular la carrera judicial. A pesar de ello es posible identificar avances, quizá el más importante se relaciona con la profesionalización de la gestión administrativa. Sin embargo, debe reconocerse que pese a su potencial, los consejos de la judicatura todavía no han sido capaces de desempeñar sus funciones en forma adecuada.²⁹⁵

1. *El Consejo de la Judicatura en el Libro Blanco*

En las últimas fechas, las diferentes agendas de las reformas judiciales en Iberoamérica han versado en torno a la necesidad de contar con investigaciones jurídicas empíricas que permitan evaluar el funcionamiento de las instituciones que integran los sistemas de justicia. En el panorama del derecho judicial iberoamericano comparado, destacan los trabajos de investigación

²⁹³ *Libro Blanco de la reforma judicial*, op. cit., nota 55, p. 91.

²⁹⁴ Rico, José María, *Justicia penal y transición democrática en América Latina*, México, Siglo veintiuno editores, 1997, p. 168.

²⁹⁵ *Libro Blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*, op. cit., nota 55, p. 63.

desarrollados por los poderes judiciales de España y México, mediante la publicación de sendos trabajos elaborados bajo el título de: *Libro Blanco*.

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

Este ejercicio realizado en España, fue emulado por el Poder Judicial mexicano 10 años después, al presentarse en septiembre de 2006, el *Libro Blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*, en el cual se condensan los resultados obtenidos en la *Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano* (en adelante Consulta Nacional), convocada por la Suprema Corte en agosto de 2003. A diferencia de España, donde la redacción del *Libro Blanco* estuvo a cargo del Consejo General del Poder Judicial; en México la dirección de la *Consulta Nacional*, así como la publicación del *Libro Blanco* corrió a cargo de un comité de la Suprema Corte, quien confió su redacción a los doctores José Antonio Caballero Juárez, Sergio López-Ayllón y al maestro Alfonso Oñate Laborde.²⁹⁶ Esa

²⁹⁶ La Consulta Nacional estuvo dirigida por un comité organizador integrado por los ministros José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo y Humberto Román Palaciós, integrándose posteriormente los señores

publicación presenta en su último capítulo número X, a manera de conclusiones, 33 acciones para reformar la justicia en México. A su vez, estas 33 acciones se dividen en cuatro grandes ejes temáticos: 1) La reforma del amparo; 2) El fortalecimiento de los poderes judiciales de las entidades federativas; 3) La reforma al sistema de justicia penal; y 4) Otras acciones prioritarias.

No obstante la suma importancia de continuar el proceso de reforma judicial mexicana bajo la orientación de estos cuatro grandes ejes temáticos, llama la atención, que el tema particular del fortalecimiento del Consejo de la Judicatura, no fue tratado dentro del conjunto de las treinta y tres acciones que se establecieron para reformar el sistema de justicia en México, y sí en cambio se propuso como acción 20, *Fortalecer a la Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional*. Si bien es cierto, que el análisis de los temas relativos al Consejo de la Judicatura se incluyeron de manera amplia dentro del cúmulo de propuestas y acciones contempladas en el capítulo VI, denominado *Organización*, y que de las 33 acciones que se proponen para reformar la justicia mexicana, 10 se relacionan de manera directa con la administración y el gobierno de la justicia, a nivel federal,²⁹⁷ también es verdad que a lo largo del proceso de la *consulta nacional* los asuntos que

ministros Mariano Azuela Güitrón y José Ramón Cossío Díaz, en sustitución de los ministros Aguinaco Alemán y Román Palacios, respectivamente.

²⁹⁷ De las 33 acciones para reformar la justicia en México, 10, se pueden considerar relacionadas con la administración y el gobierno del Poder Judicial, que involucran al Consejo de la Judicatura. Dentro del eje 1, la acción 4, que propone adoptar medidas de gobierno judicial para la reforma del Amparo; dentro del eje 3, las acciones 16 y 18, referentes a asegurar los recursos humanos materiales y financieros necesarios para implementar la reforma a la justicia penal y mejorar la defensoría de oficio, respectivamente; dentro del eje 4, las acciones 23, 24, 25, 26, 31, 32 y 33, relativas a: mejorar la calidad de las sentencias de los órganos jurisdiccionales; crear un sistema nacional de información y evaluación del desempeño judicial; adoptar políticas para el desarrollo de tecnologías de la información; consolidar la transparencia y rendición de cuentas de los poderes judiciales; mejorar la calidad de los servicios jurídicos prestados por los profesionales del derecho; aplicar estándares estrictos de ética profesional y fomentar una cultura del servicio, respectivamente.

se vinculan con el funcionamiento del Consejo de la Judicatura, no ocuparon los principales lugares de estudio y análisis de este proceso de reforma, en comparación con la atención que se le confirió a las cuestiones relacionadas con la Suprema Corte.²⁹⁸

Este desequilibrio en los temas de la reforma judicial convocada por la Suprema Corte, se vio reflejado en el número de los foros de consulta organizados y propuestas realizadas en éstos. De los 11 foros temáticos realizados durante el transcurso del 2005, 7 atendieron sobre cuestiones estrictamente jurisdiccionales y solamente 4 versaron sobre la administración de los órganos jurisdiccionales.²⁹⁹ En consecuencia, de las 7,718 propuestas recibidas en dichos foros de recepción, 6,081 pueden ser ubicadas en temas relacionados con la impartición de justicia y 1,637 con

²⁹⁸ El ejemplo que corrobora lo anterior, se advierte en la desigualdad que prevaleció en los temas planteados por la Suprema Corte en la convocatoria de la Consulta Nacional. De los 14 temas listados inicialmente, 10 se pudieran relacionar con la función de impartición de justicia, que es competencia directa de la Corte: “La justicia constitucional federal; La justicia constitucional local; El proyecto de una nueva Ley de Amparo; La unificación de la codificación procesal de los estados; La facultad de iniciativa de leyes por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Los órganos constitucionales autónomos; La instauración de juicios orales; El Estado mexicano y la justicia internacional; tratados internacionales; y, medios alternativos de solución de conflictos”. En tanto que, con la función de administración judicial, que es competencia directa del Consejo, solamente cuatro: *La autonomía e independencia presupuestaria del Poder Judicial; La incorporación de los tribunales administrativos, agrarios y laborales al Poder Judicial; La colegiación obligatoria de los abogados*, y por último, un tema abierto denominado “Cualquier otro de interés”.

²⁹⁹ De los 11 foros temáticos especializados realizados por la Suprema Corte, los siguientes 7 se pudieran ubicar como propiamente jurisdiccionales: I. Federalismo judicial, II. Justicia constitucional federal, III. Juicio de amparo, IV. Unificación de códigos y medios alternativos de solución de conflictos, V. Tratados internacionales y derechos humanos, VI. Justicia penal y VII. Justicia laboral. Mientras que los siguientes 4 se pudieran relacionar con la administración judicial: I. Transparencia y comunicación en el Poder Judicial de la Federación, II. Mejoras al Poder Judicial de la Federación, III. Colegiación obligatoria y Defensoría Pública, IV. Incorporación de tribunales al Poder Judicial de la Federación. Véase: <http://www.scjn.gob.mx/reformajudicial>.

temas de administración judicial, tomando en consideración los títulos de los foros temáticos en las que fueron adscritas.³⁰⁰

De tal suerte que se puede señalar que el Consejo de la Judicatura, destacó en la *Consulta Nacional*, convocada por la Suprema Corte, tanto por su ausencia en el proceso de diseño, discusión, análisis e integración de las propuestas obtenidas; como por la falta de estudio de los diversos temas particulares relativos a la competencia del Consejo de la Judicatura, como es el caso de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial.

2. *El Consejo de la Judicatura en la reforma del Estado*

Un año después de la presentación del *Libro Blanco* y tras publicarse el 13 de abril de 2007 la Ley para la Reforma del Estado, el tema de la reforma del Poder Judicial resurgió en la discusión pública nacional, al establecerse en el artículo 12, fracción IV, de la citada ley, que uno de los temas sobre los que obligatoriamente debían pronunciarse el Poder Legislativo, los Grupos Parlamentarios y los Partidos Políticos Nacionales, es precisamente el de la reforma del Poder Judicial.

A diferencia de la omisión realizada en la discusión convocada por la Suprema Corte, uno de los 7 temas de la reforma judicial que figuró en la agenda de la reforma del Estado, diseñada por la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (en adelante CENCA), fue el del Consejo de la Judicatura.³⁰¹ Conforme al estudio presentado

³⁰⁰ De las 7,718 propuestas recibidas, 6,081 conciernen a temas de la impartición de justicia, distribuidas en los siguientes temas: 404 en *Justicia constitucional*, 1,636 en *Proyecto de una nueva Ley de Amparo*, 377 en *Tratados internacionales, derechos humanos y garantías individuales*, 2,310 en *Justicia penal* y 1,354 en *Temas no jurisdiccionales*. En tanto que 1,637 propuestas atañen a temas de la administración judicial: 899 en *Mejoras al Poder Judicial de la Federación* y 738 en *Autonomía del Poder Judicial de la Federación*. Véase: <http://www.scjn.gob.mx/reformajudicial/>.

³⁰¹ La agenda de la reforma judicial en la reforma del Estado, convocada por la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, se integró esencialmente por 7 temas: 1. Acceso a la

a la CENCA, por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, de las 809 participaciones recibidas en la consulta pública, 26 correspondieron al tema del Consejo de la Judicatura.³⁰²

De esas 26 participaciones, los tres temas que predominaron en orden de propuestas recibidas, fueron: 1. Revisar el funcionamiento del Consejo de la Judicatura (9 participaciones); 2. Fortalecer sus funciones (7 participaciones); y, 3. Revisar su integración (5 participaciones).³⁰³ Como se apunta en ese mismo documento de trabajo, las coincidencias de los partidos políticos en torno a los subtemas del Consejo de la Judicatura, fueron: Convergencia-PT y PVEM, en lo relativo a revisar el funcionamiento del Consejo de la Judicatura; PRD-Convergencia-PT-PVEM y representante del Poder Judicial, en lo referente a revisar la integración del Consejo de la Judicatura; PRD-Convergencia y PT, en lo atinente a revisar las facultades de designación de jueces y magistrados; PRI y PT, en lo relacionado a dotar de autonomía al Consejo de la Judicatura; PRD y PT, en que el presidente de la Suprema Corte no lo sea del Consejo de la Judicatura; y por

justicia. 2. Fortalecimiento del Poder Judicial. 3. Consolidación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional. 4. Consejo de la Judicatura Federal. 5. Órganos de Impartición de Justicia. 6. Juicio de amparo y derechos humanos; y, 7. Justicia Penal.

³⁰² Las 809 participaciones recibidas en la consulta sobre la reforma del Poder Judicial, se distribuyeron de la siguiente manera: 1. Acceso a la justicia: 239; Fortalecimiento del poder judicial: 155; Tribunal constitucional: 31; Consejo de la Judicatura: 26; Órganos de impartición de justicia locales: 34; Ministerio Público: 39; Juicio de amparo y derechos humanos: 107; Atención a las víctimas y reparación del daño: 2; Sistema penitenciario: 5; Seguridad pública: 33; Justicia penal: 79; Justicia electoral: 59; http://www.leyparalareformadeestado.gob.mx/content/grupos_trabajo/judicial/judicial1.pdf.

³⁰³ Las 26 participaciones recibidas en la consulta sobre el Consejo de la Judicatura Federal, se distribuyeron de la siguiente manera: 1. Revisar la integración del Consejo de la Judicatura: 5; 2. Revisar el funcionamiento del Consejo de la Judicatura: 9; Dotar de autonomía al Consejo de la Judicatura: 4; Que el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no sea del Consejo de la Judicatura: 1; Fortalecer las funciones del Consejo de la Judicatura: 7. http://www.leyparalareformadeestado.gob.mx/content/grupos_trabajo/judicial/judicial1.pdf.

último, el PAN, sólo se pronunció por fortalecer las funciones del Consejo de la Judicatura.³⁰⁴

Como se advierte de las propuestas anteriores, los planteamientos de mejora formulados por los participantes en los foros de consulta sobre la reforma del Poder Judicial en la reforma del Estado, versaron coincidentemente sobre un eje del Consejo de la Judicatura, el de la independencia externa, toda vez que la mayoría de estas propuestas tuvieron como común denominador los subtemas relacionados con el gobierno judicial, esto es, la integración del Pleno del Consejo, la selección de los consejeros y su autonomía, que si bien, son importantes pues tratan de la dirección de este órgano constitucional, no constituyen toda la problemática de la administración judicial federal. De ahí que no se advierte razón suficiente para haber dejado en un segundo plano, los demás asuntos relacionados con la eficiencia, el acceso a la justicia y la responsabilidad judicial. Los cuales, puede decirse, fueron tratados en el tema relativo al *Fortalecimiento del Poder Judicial*.

Por lo que se puede afirmar que si bien el tema de la reforma del Consejo de la Judicatura fue acertadamente considerado de manera individual en la agenda de la reforma del Estado, integrada por la CENCA; también es verdad, que los subtemas que se discutieron sólo comprendieron aspectos relacionados con el principio de la independencia externa y se dejó de lado el tratamiento de los demás aspectos relacionados con la eficiencia, acceso y responsabilidad de la administración judicial federal.

Por consiguiente, se advierte que en el proceso de reforma judicial mexicana no se ha realizado un análisis detallado sobre el funcionamiento y organización del Consejo de la Judicatura, pues a pesar de que se ha considerado de manera genérica la discusión y análisis de este órgano tanto en la agenda del *Libro Blanco* integrada por la Suprema Corte, como en el proyecto de reforma del Estado organizado por la CENCA, en estos foros se

³⁰⁴ http://www.leyparalareformadelestado.gob.mx/content/grupos_trabajo/judicial/judicial1.pdf.

privilegió el tratamiento de los asuntos relacionados con la justicia constitucional y el sistema de justicia penal y se descuidó el análisis de la funciones administrativas no jurisdiccionales que inciden de manera directa en el buen funcionamiento de los órganos jurisdiccionales.

El reconocimiento de la falta de estudio del Consejo de la Judicatura en el proceso de reforma judicial, conlleva a la formulación del siguiente cuestionamiento ¿cómo determinar los temas pendientes del Consejo de la Judicatura que hay que revisar? En las páginas subsecuentes se propone desarrollar un análisis de los principales temas pendientes del Consejo de la Judicatura, conforme a los tres principios básicos bajo los cuales se han orientado los recientes procesos de reforma judicial en América Latina: independencia, eficiencia y acceso a la justicia.³⁰⁵ Con la salvedad, de que junto al estudio de los tres principios anteriores, se propone adicionar el examen del principio de la responsabilidad. Generalmente la doctrina de la reforma judicial ha concebido el concepto de la responsabilidad o la rendición de cuentas, como se le ha denominado en últimas fechas, como un presupuesto de la independencia judicial. Empero, en este trabajo se considera al precepto de la responsabilidad como un concepto fundamental del poder judicial contemporáneo, ya que en el paradigma del Estado constitucional se considera que no basta que los juzgadores dicten sentencia en forma pronta, completa e imparcial, sino que además es preciso que éstos comporten una conducta ética profesional que los revista de la autoridad moral suficiente para ejercer correctamente el derecho de juzgar a los demás.

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

³⁰⁵ Concha Cantú, Hugo A. y Caballero Juárez, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*, México, National Center For State Courts, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 3.

fiable en su funcionamiento, podrá cumplir cabalmente con su cometido de resolver los conflictos jurídicos de manera pronta, completa, imparcial y gratuita.³⁰⁶

III. LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN EL CONSEJO DE LA JUDICATURA

De las cuatro condiciones esenciales que se han enunciado para evaluar el funcionamiento del Consejo de la Judicatura, el principio de la independencia constituye la premisa básica sobre la cual se establece la organización del Poder Judicial en el Estado constitucional. En ese sentido, de considerar a la independencia como valor esencial de la organización judicial, *Los principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial*, aprobado en 2002, como principio primero, señala que: “La independencia judicial es un requisito previo del principio de legalidad y una garantía fundamental de la existencia de un juicio justo”.³⁰⁷

El principio de la independencia judicial, puede ser entendido teóricamente como la:

...garantía instaurada para asegurar la probidad en las actuaciones judiciales mediante el sometimiento de los impartidores de justicia a la Constitución y las leyes de sus respectivos Estados, sin tomar en cuenta injerencias de factor ajeno alguno, ya sea estatal o particular, que pudiera distorsionar su criterio puramente jurídico y, en consecuencia subordinar el derecho a interés compatible con el bien público.³⁰⁸

³⁰⁶ Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, Primera reimpresión, México, UNAM, 2000, p. 161.

³⁰⁷ Página de Internet del Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial: <http://www2.scjn.gob.mx/investigaciones-jurisprudenciales/codigos/int/principios-de-bangalore.pdf>.

³⁰⁸ *La independencia del Poder Judicial de la Federación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, serie El Poder Judicial Contemporáneo, núm. 1, p. 34.

La Constitución federal mexicana reconoce plenamente el principio de la independencia como valor constitucional de la organización judicial, al tiempo que menciona en su artículo 17, tercer párrafo, que: “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”.

De acuerdo a una interpretación teleológica del citado enunciado constitucional, se puede afirmar que una de las razones por las que el Constituyente estableció de manera expresa el reconocimiento de la independencia como valor esencial a tutelar, estriba en que ésta se entiende como el principio del Estado de derecho que permite garantizar el derecho fundamental de los gobernados a recibir una impartición de justicia imparcial.³⁰⁹ De conformidad con lo dispuesto por el propio artículo 17, segundo párrafo y 100, séptimo párrafo, de la Constitución general, los juzgadores federales están obligados a emitir sus resoluciones y ajustar su conducta al principio de independencia, a efecto de proporcionar a la sociedad un servicio público de justicia imparcial, lo cual, en opinión de la Segunda Sala de la Suprema Corte, significa “que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido”.³¹⁰

Este mismo criterio de interpretación sobre la independencia como derecho fundamental de los individuos a recibir un juicio justo, se encuentra contenido en el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, emitida en la resolución de

³⁰⁹ Raz, Joseph, “El Estado de derecho y su virtud”, en Carbonell, Miguel *et al.* (coords.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, UNAM, ITAM y Siglo XXI, 2002, p. 23.

³¹⁰ Véase jurisprudencia, con rubro: “ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN AQUEL DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES”, núm. 171257, Novena Época, instancia: Segunda Sala, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI*, Materia: Constitucional, t. XV, octubre de 2007, tesis: 2a./J. 192/2007, p. 209.

la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, número 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948, órgano internacional al que pertenece nuestro país desde el año de 1945 y que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 17 de octubre de 1945, que a la letra señala:

Artículo 10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Por su parte, el numeral 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, abierto a firma el 19 de diciembre de 1966, aprobado en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 18 de diciembre de 1980 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 1981, establece:

Artículo 14.1 Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.

A su vez, el ordinal 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada por nuestro país en la ciudad de San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 1981, precisa:

Artículo 8.1 Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Ahora bien, el principio de la independencia judicial puede ser abordado desde dos ámbitos: el externo e interno. La primera se dirige a proteger la autonomía de los órganos jurisdiccionales desde el punto de vista institucional, frente a los otros poderes, sean éstos públicos o privados. Mientras que la segunda, se enfoca a tutelar la independencia de los juzgadores desde el aspecto personal, para que puedan ejercer su función de manera imparcial y objetiva. Enseguida se analizará el tema de la independencia, desde estas dos perspectivas.

1. *Independencia judicial externa*

A. *Integración del Consejo de la Judicatura*

Un aspecto clave de la independencia externa del Consejo de la Judicatura, es el referente al de su integración. Como refiere el constitucionalista argentino Nestor Pedro Sagués: “La integración del Consejo de la Magistratura es el secreto de su éxito o fracaso, la clave de su autonomía o de su dependencia”.³¹¹ De conformidad con el artículo 100 constitucional, segundo párrafo, así como 69 de la Ley Orgánica, este Órgano Colegiado se integra en México, a nivel federal, por 7 miembros, 1 que corresponde el ministro presidente de la Suprema Corte, quién lo preside; 3 que designa el Pleno de la propia Corte, entre los magistrados de Circuito y jueces de Distrito; 2 que elije el Senado y 1 el presidente de la República.

En el foro jurídico nacional se ha cuestionado básicamente tres aspectos que tienen que ver con la integración del Consejo de la Judicatura: el número de consejeros que lo integran; su procedencia y elección; y, que la presidencia recaiga en el ministro presidente de la Suprema Corte.

Respecto al número de integrantes cabe comentar, que la cantidad de 7 consejeros de la Judicatura que se prevén en Méxi-

³¹¹ Sagués, Nestor Pedro, “El consejo de la magistratura en las últimas reformas constitucionales de Latinoamérica, con especial referencia al caso argentino”, *op. cit.*, nota 64, p. 102.

co, es reducida, si se compara con la amplia composición de 44 miembros con que se integra el Consejo Superior de Justicia en Bélgica,³¹² 33 en Italia,³¹³ 21 en España,³¹⁴ 17 en Portugal,³¹⁵ 15 en Hungría,³¹⁶ 13 en Argentina³¹⁷ y 11 en Francia. Sobre este punto, el consejero de la Judicatura Ricardo Méndez Silva, en su oportunidad manifestó: “Aunque tenemos mucho trabajo, más aún en esta etapa en la que se siembran los cimientos institucionales, me parece un número razonable, ya que un cuerpo colegiado por su desmesura numérica podría perderse en deliberaciones fastidiosas”.³¹⁸

Contrario a esta opinión de mantener la integración reducida del Consejo de la Judicatura, se pronunciaron los constitucionalistas Fix-Zamudio y Valencia Carmona, quienes señalaron que debido a la amplitud de funciones y comisiones permanentes que los consejeros de la Judicatura deben integrar (administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y adscripción, además de la Comisión de Administración del Tribunal Electoral), desde su punto de vista “deberían incrementarse los integrantes de los dos Consejos que analizamos (federal y del Distrito Federal), especialmente en cuanto a los miembros que proceden de la judicatura, pero después de realizar un estudio cuidadoso del número cada vez más amplio de los tribunales federales, que ha aumentado considerablemente, debido al notorio incremento de los conflictos jurídicos”.³¹⁹

³¹² Artículo 259 bis del Código Judicial.

³¹³ Artículo 104 de la Constitución italiana.

³¹⁴ Artículo 122.3 de la Constitución Española.

³¹⁵ Artículo 218 de la Constitución portuguesa.

³¹⁶ Artículo 35, frac. 1, del Acta num. 66 de 1997, de la Organización y Administración de las Cortes.

³¹⁷ Artículo 2o. de la Ley 24.937.

³¹⁸ Méndez Silva, Ricardo, “Reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura Federal”, *op. cit.*, nota 64, p. 172.

³¹⁹ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 109, p. 965.

Ahora bien ¿cuál es el número adecuado de consejeros que permite el cumplimiento de las funciones del Consejo de la Judicatura? Un elemento que puede ayudar a dilucidar con mayor claridad este aspecto, es el número de comisiones con que funciona este órgano, ya que éstas generalmente se refieren a las materias de los principales asuntos que conoce. De ahí que la mayoría de los consejos de la magistratura, organizan su trabajo en Pleno y Comisiones. En ese sentido, los artículos 100, segundo y cuarto párrafo, de la Constitución federal y 69 de la Ley Orgánica, señalan de manera coincidente que el Consejo de la Judicatura se integra por 7 miembros y funcionará en Pleno o en comisiones.

Respecto a las comisiones del Consejo de la Judicatura, el artículo 77 de la Ley Orgánica, menciona que éste contará con las comisiones permanentes o transitorias que determine, debiendo existir como comisiones permanentes las siguientes: Administración; Carrera Judicial; Disciplina; Creación de Nuevos Órganos; y Adscripción. A su vez, el arábigo 30 del Acuerdo General que Reglamenta la Organización y Funcionamiento del Consejo, establece como comisiones permanentes, las anteriores 5, además de la de Vigilancia, Información y Evaluación, que a su vez, funciona como Comisión para la Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales, de conformidad con lo señalado por el diverso precepto 12 del Reglamento Conjunto de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura, para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Por su parte, los numerales 99, párrafo séptimo, de la Constitución general y 205 de la Ley Orgánica, señalan que la Comisión de Administración del Tribunal Electoral, se integrará por 3 miembros del Consejo de la Judicatura.

Conforme lo expuesto, se advierte que los miembros del Consejo de la Judicatura integran de manera ordinaria 7 comisiones, a saber: Administración; Adscripción; Carrera Judicial; Creación de Nuevos Órganos; Disciplina; Vigilancia, Información y Evaluación; y, Administración del Tribunal Electoral. La

integración de estas comisiones, se determina por lo dispuesto en el propio artículo 77, segundo párrafo, de la Ley Orgánica que establece: “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 anterior integración evita, por un lado, que en alguna de las comisiones, exista un predominio por parte de los consejeros designados por el Poder Judicial o Legislativo, que eligen a 3 y 2 consejeros, respectivamente, que pueda determinar el sentido de los acuerdos de las comisiones, y por otro, permite que en cada una de ellas, los diversos problemas que se presentan en la administración de la justicia, se analicen, discutan y resuelvan, desde las diferentes ópticas de sus miembros.

Sin embargo, dada la existencia actual de 6 consejeros que integran comisiones, sin contar al ministro presidente, tomando en cuenta que éste solamente integra el Pleno del Consejo de la Judicatura y no las comisiones, resulta prácticamente imposible integrar las 7 comisiones citadas, en los términos que dispone el precepto legal referido, es decir, que cada comisión se integre por un consejero designado por la Suprema Corte, otro consejero designado por el Senado y el restante por el Ejecutivo, en virtud de la disparidad constitucional que existe, en el número de consejeros que puede elegir cada uno de esos órganos.

Esta situación ha propiciado que para asegurar una adecuada integración de las 7 comisiones referidas, cada uno de los 6 consejeros, integre 3 comisiones, por lo que además de participar en las sesiones de Pleno, que ordinariamente se celebran una vez por semana, cada consejero debe intervenir también, en las sesiones semanales de al menos 2 comisiones, y en algunas ocasiones, de 3, lo cual, deriva en un ritmo de trabajo sumamente exigente, dinámico y demandante, en virtud de que cada uno de los 6 consejeros, debe participar en el análisis, discusión y resolución de los diversos asuntos que se ven en Pleno y 3 comisiones, los cuales, cabe comentar, tienden a la alza de manera similar, más no igual, que en los órganos jurisdiccionales.

De ahí que como comenta el magistrado Héctor F. Gutiérrez de Velasco Romo, la circunstancia del crecimiento que registra la organización del Poder Judicial, “ha hecho que la carga de trabajo de los Consejeros se haya tornado abrumadora. Ello puede provocar que los asuntos de su conocimiento no sean atendidos con el cuidado y dedicación necesarios”.³²⁰

Bajo ese contexto, se considera conveniente ampliar la integración del Consejo de la Judicatura a 2 consejeros más, de los cuales, 1 lo elija la Suprema Corte, de entre los jueces de Distrito ratificados, y el otro, el Senado de la República, de entre los docentes e investigadores de tiempo completo, que propongan las facultades, escuelas e institutos de investigación de Derecho del país, previa selección mediante concurso.

De esta manera, con la propuesta en comento, por un lado, se ajustaría la integración del Consejo de la Judicatura, a las necesidades del gobierno y administración del Poder Judicial, dado que 8 consejeros pudieran distribuirse de mejor forma el trabajo de 7 comisiones, y por ende, destinar un mayor tiempo para el análisis y resolución de los asuntos de su competencia, y por otro, se aseguraría la vía de acceso a este órgano de 2 actores jurídicos que resultan imprescindibles para el buen funcionamiento del gobierno judicial: los jueces de Distrito y los académicos.

Si bien es cierto, que desde la instauración del Consejo de la Judicatura en 1994, se estableció en el artículo 100 constitucional de manera expresa, que este órgano se integraría por un juez de Distrito, quien sería electo a través del método de insaculación, conforme al cual fueron designados los dos únicos jueces de Distrito que a la fecha han ocupado ese cargo, las jueces Hilda Cecilia Martínez González y María Concepción Elisa Martín Argumosa de Zúñiga;³²¹ también es verdad, que a partir de que se

³²⁰ Gutiérrez de Velasco Romo, Héctor F., “Tema 4: Consejo de la Judicatura Federal”, *La reforma al Poder Judicial en el Estado mexicano. Foro nacional de juzgadores federales*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008, p. 207.

³²¹ *El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación, op. cit.*, nota 168, p. 116.

suprimió dicha forma de selección en la reforma constitucional de 1999 y se instituyó que los consejeros del Poder Judicial serían designados por la Suprema Corte, “de entre los magistrados de Circuito y jueces de Distrito”, a la fecha no ha sido designado algún juez de Distrito como consejero de la Judicatura, ya que todas las designaciones han recaído en magistrados de Circuito, como una manera de reconocer su trayectoria en la carrera judicial. Por lo que sería conveniente que se estableciera de manera expresa, que de los 4 miembros que elija la Suprema Corte, uno de ellos será un juez de Distrito ratificado, tomando en cuenta que la organización judicial tiene como base precisamente a los juzgados de Distrito, a cargo de los jueces.

Por lo que se refiere a los académicos, no obstante que durante los inicios y desarrollo del Consejo de la Judicatura, tanto el Senado como el presidente de la República, han designado como consejeros, a juristas destacados en el ámbito académico, no existe una disposición que establezca la obligatoriedad de designar a miembros con dicho perfil. Por lo que la integración del Consejo de la Judicatura, se pudiera ver enriquecida, si al grupo de juzgadores que designe la Suprema Corte, los juristas que elijan el Senado de la República y el Poder Ejecutivo, se suma un académico de tiempo completo, especializado en la investigación o docencia sobre derecho judicial, en virtud de que no se trata únicamente que se designen profesionales del derecho, con una cierta trayectoria académica, sino que éstos, acrediten un amplio conocimiento previo en la investigación o docencia de temas relacionados con la administración judicial, como una manera de complementar la experiencia práctica de los demás integrantes, con los conocimientos teóricos del académico.

Por lo que hace a la procedencia de los consejeros de la judicatura, importa destacar que conforme al citado artículo 100 constitucional, segundo párrafo, la integración actual de este órgano de gobierno es mixta, mayoritariamente judicial y minoritariamente política, tomando en cuenta que los 4 miembros procedentes del Poder Judicial (ministro presidente y 3 consejeros

elegidos por la Suprema Corte) hacen mayoría, en relación con los 3 consejeros elegidos por los poderes políticos (2 del Senado y 1 por el presidente de la República).

Respecto a esta configuración mixta, predominantemente judicial, se han pronunciado fundamentalmente dos posturas, por un lado, la de quienes consideran que el Consejo de la Judicatura debe integrarse por miembros mayoritariamente externos y no judiciales. En ese sentido, destaca la opinión de los académicos Jaime Cárdenas Gracia y John Ackerman, el primero, quien propone que la integración de los consejos sea mayoritariamente ciudadana y no judicial, e inclusive, que los consejeros no sean necesariamente abogados,³²² como se contempla en el artículo 181 de la Constitución de Ecuador de 2008, que menciona que el Consejo Nacional de la Judicatura de ese país se integra por: “seis vocales profesionales en derecho y tres profesionales en las áreas de administración, economía, gestión y otras afines”, y el segundo, que “en la actual coyuntura de creciente desconfianza en la justicia, convendría más inclinar la balanza hacia la apertura y la participación cívica que hacia la cerrazón”.³²³

Por otro lado, destaca la concepción de quienes piensan que la designación de consejeros externos por parte del Senado y del presidente de la República es un retroceso para la independencia del Poder Judicial. De los juristas que comparten ese punto de vista, sobresale el comentario del magistrado Joel Carranco Zúñiga, quien comenta que “La designación de los referidos consejeros contraviene una de las funciones del propio Consejo, consistente en vigilar el acatamiento de la carrera judicial, cuando éstos evidentemente carecen de la formación judicial”.³²⁴

Sobre el particular se puede afirmar que tan negativo puede resultar para la independencia del Poder Judicial, la integración del

³²² Cárdenas Gracia, Jaime, “Rendición de cuentas, transparencia y Poder Judicial”, *Derecho comparado de la información*, México, núm. 14, julio-diciembre de 2009, pp. 72 y 73.

³²³ Ackerman, Jhon M., “El imperio de los jueces”, *Revista Proceso*, México, 1o. de febrero de 2009, p. 50.

³²⁴ Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.*, nota 289, pp. 226-238.

Consejo de la Judicatura por mayoría de no juzgadores, como se da en Argentina,³²⁵ Paraguay,³²⁶ Perú³²⁷ y El Salvador;³²⁸ como la composición exclusiva de juzgadores, como ocurre en los consejos de la Judicatura locales de Nayarit y Sinaloa.³²⁹

³²⁵ El artículo 2o. de la Ley 24.937 de Argentina, refiere que el Consejo de la Magistratura se integra por 13 miembros: 3 jueces del Poder Judicial de la Nación, 6 legisladores, 2 representantes de los abogados de la matrícula federal, 1 representante del Poder Ejecutivo y 1 representante del ámbito académico y científico.

³²⁶ El artículo 262 de la Constitución de Paraguay, menciona que el Consejo de la Magistratura se integra por 8 miembros: 1 miembro de la Corte Suprema de Justicia, designado por ésta; 1 representante del Poder Ejecutivo; 1 Senador y 1 Diputado, ambos nominados por su Cámara respectiva; 2 abogados de la matrícula, nombrados por sus pares en elección directa; 1 profesor de las facultades de Derecho de la Universidad Nacional, elegido por sus pares, y 1 profesor de las facultades de Derecho con no menos de veinte años de funcionamiento, de las Universidades privadas, elegido por sus pares.

³²⁷ Conforme al artículo 154 de la Constitución del Perú, el Consejo Nacional de la Magistratura se integra por 7 miembros: 1 elegido por la Corte Suprema, 1 elegido por la Junta de Fiscales Supremos, 1 elegido por los miembros de los Colegios de Abogados del país, 2 elegidos, en votación secreta, por los miembros de los demás Colegios Profesionales del país, 1 elegido por los rectores de las universidades nacionales, 1 elegido, por los rectores de las universidades particulares.

³²⁸ De acuerdo al artículo 9o. de la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura de El Salvador, se integra por 7 miembros: 3 abogados de la República, propuestos por el gremio de abogados; 1 abogado docente de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador; 1 abogado docente universitario de las otras facultades, escuelas o departamentos de derecho de las Universidades privadas del país; 1 abogado propuesto por el Ministerio Público; 1 miembro electo por los magistrados de Cámaras de Segunda Instancia, jueces de primera instancia y jueces de paz.

³²⁹ Sobre la integración cerrada de los Consejo de la Judicatura en las entidades federativas de México, el artículo 85, fracción 5, de la Constitución Política del Estado de Nayarit, refiere: “El Consejo de la Judicatura, se integrará por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia y dos jueces que se elegirán conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial, y será presidido por el presidente del Tribunal”, a su vez, el numeral 79 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Sinaloa, precisa “El Consejo de la Judicatura se integrará por el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, quien será a la vez presidente del Consejo; dos magistrados electos por el Pleno; tres jueces de primera instancia electos

Como apuntan Fix-Zamudio y Fix-Fierro “La primera, porque puede afectar directamente la autonomía e independencia del Poder Judicial; la segunda, porque facilita el aislamiento del mismo y el desarrollo de relaciones internas de tipo clientelista”.³³⁰

En relación con lo anterior, resulta conveniente comentar la resolución de la controversia constitucional 32/2007, promovida por el Poder Judicial del estado de Baja California, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, en la que se demandó la reforma de diversos artículos de la Constitución Política local, sobre la que la Suprema Corte resolvió, entre otros aspectos, que la integración del Consejo de la Judicatura de ese estado no debía ser política como se proponía, al prever que de los 5 consejeros, 3 fueran designados por el Congreso del estado y solamente 2 por el Supremo Tribunal, sino preponderantemente judicial, esto es, formado en su mayoría por consejeros provenientes del Poder Judicial y en su minoría por consejeros procedentes de los poderes políticos, sea el Poder Legislativo o Ejecutivo, como una manera de preservar la independencia y autonomía judicial, pues de lo contrario se:

...coloca al Poder Judicial de ese estado, en una situación de dependencia o subordinación administrativa por conducto de los Consejeros de la Judicatura nombrados por el Poder Legislativo del Estado, en virtud de que hay una fuerza mayoritaria que no pertenece al Poder Judicial en el órgano de administración funcional, y de esta forma permite de manera indirecta una intromisión del legislativo local en la toma de decisiones administrativas del Poder Judicial, lo que actualiza un perjuicio directo y transgrede el principio de división de poderes...³³¹

por sus pares y un juez menor electo por el Pleno...”. Para abundar sobre el desarrollo de este órgano en la justicia local mexicana, se pueden consultar las obras de Esquinca Muñoa, Cesar, *op. cit.*, nota 3 y Zazueta Tirado, Gloria María, “El Consejo de la Judicatura en México”, *Revista Lex*, núm. 159, 3a. época, año XII, septiembre de 2008, pp.51-71.

³³⁰ Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, *El Consejo de la Judicatura*, *op. cit.*, nota 85, p. 81.

³³¹ Intervención del ministro Sergio Valls Hernández, en la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el

Respecto de los consejeros de la Judicatura externos, conviene traer a colación dos circunstancias que se han presentado en los últimos procesos de designación, que corresponden al Senado de la República: la designación de consejeros bajo criterios poco objetivos y transparentes, así como la demora en su selección (la dilación para designar al magdo. Indalfer Infante Gonzales, quien sustituyó al magistrado Constancio Carrasco Daza, fue exactamente 1 año). El primer aspecto relativo a la falta de criterios objetivos y transparentes, se observa en el hecho de que se han elegido a dos magistrados de Circuito del Poder Judicial, lo cual, ha propiciado en esas ocasiones que se altere el correcto equilibrio que debe guardar la composición de los consejeros de la judicatura, al pasar de 4 miembros del Poder Judicial que formalmente les corresponde, a 5 integrantes.

Si bien constitucional y legalmente no existe impedimento jurídico alguno para excluir a los miembros de la magistratura del proceso de selección que realice la Cámara Alta del Congreso de la Unión, teóricamente si la hay, a fin de lograr un equilibrio interno y de contrapeso en su operación, y de esa manera evitar la práctica del fenómeno de “endogamia judicial” que consiste en la actitud de rechazo a la incorporación de la organización judicial de miembros ajenos a la magistratura.

En relación con toda esta problemática de la integración, sobresalen las iniciativas de reforma constitucional propuestas ante la Cámara de Diputados por el diputado Rafael Candela Salinas, del PRD y la diputada Yadhira Ivette Tamayo Herrera, del PAN, la primera, presentada el 28 de octubre de 2004 ante la LIX Legislatura,³³² y la segunda el 17 de abril de 2007 en la LX Legislatura,³³³ en las cuales ambos legisladores, no obstante de

lunes 19 de enero de 2009. Versión estenográfica consultable en: <http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/4594C69F-BB2C-44FE-A8F6-DB5BF4909692/0/PL20090119.pdf>.

³³² http://www.leyparalareformadelestado.gob.mx/content/grupos_trabajo/judicial/justicia_penal/PRD_2004_RCS.pdf.

³³³ http://www.leyparalareformadelestado.gob.mx/content/grupos_trabajo/judicial/justicia_penal/PAN_2007_YTH.pdf.

provenir de distintos grupos parlamentarios, proponen de manera similar modificar el contenido del artículo 100 constitucional, segundo párrafo, en los términos siguientes:

Artículo 100. ...

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, tres serán designados por el Senado de la República y cuatro serán designados por el Poder Judicial. De éstos, dos serán magistrados de circuito y dos, jueces de distrito, electos por insaculación. Los Consejeros nombrados por el Senado en ningún caso podrán ser miembros del Poder Judicial federal, estatal o del Distrito Federal ni haberlo sido cuando menos tres años antes al día de su nombramiento. El presidente del Consejo será designado por el Pleno del mismo.

Sobre estas dos iniciativas que plantean en lo conducente: 1. Que los consejeros de la judicatura, solamente sean designados por el Senado de la República y el Poder Judicial, suprimiendo la posibilidad actual con que cuenta el presidente de la República para designar un consejero; y, 2. Que los tres miembros que designe el Senado no sean o hayan sido integrantes del Poder Judicial, en la jurisdicción federal o local; se estima que el suprimir la facultad de que el presidente de la República designe un consejero de la Judicatura, resulta inadecuada para la conformación mixta del Consejo de la Judicatura, en virtud de que ésta permite una pluralidad de perfiles profesionales en su integración, esto es, profesionistas del Derecho que cuenten con conocimientos y experiencia en los distintos campos de aplicación de la ciencia jurídica, como pueden ser: la técnica legislativa, el diseño y ejecución de políticas públicas, y desde luego, en la impartición y administración de justicia.

En lo que si se está de acuerdo, es en establecer en el citado artículo 100, párrafo segundo, la prohibición constitucional de que los dos consejeros que elija el Senado, no sean o hayan sido, miembros del Poder Judicial federal, por considerar que éstos cuentan con toda una vía y procedimiento de selección para ser

designados, y si bien, la designación de estos juzgadores por parte del Senado contribuye en mucho a la discusión y resolución de los asuntos que se ven en el Pleno del Consejo de la Judicatura, por la experiencia jurisdiccional con que cuentan los miembros de la magistratura, su inclusión altera el sano equilibrio y contrapeso institucional que debe prevalecer en estos órganos colegiados, tomando en cuenta que la finalidad principal de la designación de los consejeros de la judicatura por parte del Senado y del presidente de la República, es que éstos puedan fungir como medio de control de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial de los servidores públicos que integran los juzgados y tribunales federales.

Por lo que se considera adecuado establecer en el texto constitucional, la prohibición de que los consejeros designados por el Senado o el presidente de la República, en ningún caso podrán ser o haber sido juzgadores federales, además de que se establezcan las siguientes dos circunstancias en el texto constitucional: que dicha designación se realizará conforme el procedimiento y los plazos que se establezca en la legislación secundaria.

Lo anterior, tomando en consideración que la incorporación de juristas externos a las tareas de gobierno y administración judicial atiende a una doble finalidad: el fungir como elementos de control externo en los asuntos internos de la judicatura y el aportar conocimientos jurídicos diversos a la función jurisdiccional, pero necesarios para las tareas de administración judicial. Por lo que su participación se traduce en un número menor, en relación con los miembros provenientes del Poder Judicial. De tal suerte que la cuestión central en la designación de consejeros de la Judicatura electos por los poderes políticos, no estriba en su cantidad, sino en su calidad, ya que lo que se pretende con su integración no es la dominación de las decisiones de la organización judicial, sino que éstos puedan desempeñarse como elementos de contrapeso en las resoluciones internas.

En ese sentido, bien valdría la pena que tanto el Senado como la presidencia de la República, tomarán en cuenta los pro-

cedimientos de designación establecidos por la Suprema Corte para la designación de los 3 consejeros que les corresponde, en los cuales destacan las reglas que ha emitido el alto tribunal del país, para favorecer la transparencia y objetividad de dichos procesos, en tiempo y forma.³³⁴

B. *Presidencia del Consejo de la Judicatura*

Otro aspecto relativo a la independencia judicial externa del Consejo de la Judicatura que se ha cuestionado, es que el presidente de la Suprema Corte, lo sea también del Consejo de la Judicatura, conforme lo dispuesto en los artículos 100, segundo párrafo, de la carta magna y 71 de la Ley Orgánica “en virtud de que resulta muy difícil desempeñar ambas funciones de manera simultanea, cada una de las cuales requiere de dedicación completa”.³³⁵

En relación con este tema se han planteado en el foro jurídico dos propuestas: que el presidente del Consejo sea designado por los demás consejeros de la Judicatura,³³⁶ como sucede en Argentina, España y Colombia, en donde los demás integrantes del Consejo de la Magistratura, del Consejo General del Poder Judicial y del Consejo Superior de la Judicatura, se reúnen para elegir a su presidente, en términos de los artículos 10 de la Ley 24.937; 123 de la Ley 6/1985; y, 79, fracción 5, de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, respectivamente; o bien, que el ministro presidente designe a “otro ministro de la Suprema Corte a fin de auxiliar al primero dedicando todo

³³⁴ Respecto de los procesos de designación de consejeros de la Judicatura Federal promovidos por la Suprema Corte, destacan los Acuerdos Generales 16/2006, 11/2008 y 8/2009, emitidos por el Alto Tribunal del país.

³³⁵ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 109, p. 964.

³³⁶ Esta propuesta se formuló en las iniciativas de reforma constitucional presentadas por los diputados federales Rafael Candela Salinas y Yadhira Ivette Tamayo Herrera.

su tiempo a las múltiples labores del Consejo de la Judicatura Federal”.³³⁷

Estas dos propuestas parten del mismo razonamiento que considera que al reunirse en una misma persona funciones de dirección tanto del Alto Tribunal del país, como del máximo órgano de gobierno y administración judicial, se contraviene una de las finalidades principales que motivó la creación del Consejo de la Judicatura en el Poder Judicial mexicano: separar las funciones estrictamente administrativas que venían desarrollando los miembros de la Suprema Corte, de las propiamente jurisdiccionales, a efecto de favorecer su transformación como tribunal constitucional.

Contrario a lo que pudiera pensarse de que el Consejo de la Judicatura mexicano es el único órgano en el que el presidente de la Suprema Corte, comparte las funciones de presidente del Consejo, la experiencia comparada nos muestra que no es así. El dispositivo 122, frac. II, de la Constitución de Bolivia, precisa que el Consejo de la Judicatura es presidido por el presidente de la Corte Suprema. Asimismo, el numeral 70 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Costa Rica, que reglamenta el Consejo Superior, dispone: “El presidente de la Corte es, a su vez, el presidente del Consejo”. De igual forma, el arábigo 122.3, de la Constitución española, establece: “El Consejo General del Poder Judicial, estará integrado por el presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá...”. En ese mismo sentido, la Constitución de Portugal, en su numeral 137, fracción 1, señala que: “El Consejo Superior de la Magistratura es presidido por el presidente del Tribunal Supremo de Justicia”. Inclusive, esta circunstancia también se observa en la sección 331, del título 28, del Código de los Estados Unidos de Norteamérica, donde el presidente de la Corte (*chief justice*) preside también la conferencia judicial (*Judicial Conference*), el cual “es por definición la pieza que mantiene unido el complejo sistema administrativo con el específicamente

³³⁷ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 109, p. 964.

judicial y controla la estructura institucional que puede facilitar u obstaculizar el trasvasamiento de temas judiciales en cuestiones administrativas”.³³⁸

Esta situación de conferir la presidencia de los consejos de la magistratura, a un miembro de otro órgano, se evidencia de manera más fehaciente en Francia e Italia, donde por ejemplo la Constitución francesa establece en su ordinal 65, que “El Consejo Superior de la Magistratura es presidido por el presidente de la República. El ministro de Justicia es el vicepresidente de derecho”; y la Constitución italiana dispone en su arábigo 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”.

Como se advierte del derecho judicial comparado, la configuración de los presidentes de las cortes supremas, como presidentes de los consejos de la magistratura, como se prevé en nuestro país, no es casuística o fortuita, sino que este diseño se explica en razón del principio de unidad jurisdiccional, el cual consiste en la existencia de “una organización única y el sometimiento de todos los órganos judiciales a un mismo régimen jurídico”.³³⁹ Conforme al citado principio de unidad jurisdiccional que rige la organización judicial en el Estado de derecho, se considera que los órganos del Estado que ejercen la función jurisdiccional, es decir, los juzgados, tribunales y cortes supremas, deben organizarse y funcionar de manera unitaria, tomando en cuenta que el Poder Judicial es único y la función jurisdiccional se ejerce de manera autónoma por todos y cada uno de los órganos de justicia que lo integran. Por lo que se considera que los consejos de la magistratura o judicatura, como órganos superiores de gobierno y ad-

³³⁸ Ventura, Adrián, *op. cit.*, nota 2, pp. 147 y 148.

³³⁹ Chocrón Giráldez, Ana María, “La exclusividad y unidad jurisdiccionales como principios constitucionales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 113, mayo-agosto 2005, p. 678.

ministración judicial, deben integrarse por juzgadores en sus diversas categorías (jueces, magistrados, y desde luego, ministros), y por ende, deben ser presididos por aquellos servidores públicos que permitan mantener la unidad de todos los órganos jurisdiccionales que integran el Poder Judicial, lo cual generalmente se encarga a los presidentes de la Corte Suprema o presidentes de la República, según corresponda, quienes actúan como primeros entre pares en la organización judicial, conforme al principio de unidad jurisdiccional.

En ese sentido, en congruencia con el principio de unidad jurisdiccional, se explica que el presidente de la Suprema Corte, sea a la vez, el presidente del Consejo de la Judicatura, teniendo en cuenta que una de las funciones principales del ministro presidente, como representante del Pleno del Alto Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Orgánica, es la de velar en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial y la independencia de sus miembros, por lo que ante esa disposición, el Consejo de la Judicatura resulta un espacio idóneo para ello, al ser el órgano encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial de los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito y los servidores públicos que lo integran.

Como refiere el magistrado César Esquinca Muñoa “Desde mi punto de vista, la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal ejercida por una sola persona, trae consigo indudables beneficios para el Poder Judicial de la Federación porque constituye el necesario puente entre los dos órganos terminales del mismo —la primera en lo jurisdiccional y el segundo en lo administrativo—, que propicia la unidad de acciones y permite afrontar en mejores términos los cada vez mayores retos a los que se enfrenta el propio poder”.³⁴⁰

Además, no debe olvidarse que los artículos 13 de la Ley Orgánica y 27 del Acuerdo General del Consejo de la Judicatura Federal, que Reglamenta la Organización y Funcionamiento del

³⁴⁰ Esquinca Muñoa, César, *op. cit.*, nota 3, p. 333.

propio Consejo, establecen las reglas de sustitución del ministro presidente, entre las cuales destacan, que si se trata de ausencias que no requieren licencia, el presidente del Consejo será suplido por el ministro más antiguo en su designación; si la ausencia fuere mayor de 6 meses y se requiere licencia, los ministros nombrarán un ministro que lo sustituya en ambos órganos; si fuere mayor a ese término nombrarán un nuevo presidente para que concluya el periodo. Asimismo, tampoco debe pasar desapercibido que para cumplir debidamente con su función de presidir las sesiones del Pleno del Consejo e integrar el orden del día de éstas, el ministro que funge como presidente, cuenta con el auxilio directo del secretario ejecutivo del Pleno y del secretario general de la presidencia, quienes de conformidad con lo dispuesto por los artículos 69, 70 y 86 bis y ter, del mencionado acuerdo general, estas secretarías tienen como atribuciones principales, entre otras, el auxiliar al presidente del Consejo de la Judicatura en la integración de los asuntos listados para la sesión del Pleno; informar al presidente sobre los asuntos listados para las sesiones del Pleno; elaborar las opiniones jurídicas, dictámenes y notas informativas para el presidente; así como preparar y proponer al presidente el orden del día de las sesiones del Pleno.

C. La revisión de los actos del Consejo de la Judicatura por la Suprema Corte

Uno de los aspectos que desde la creación del Consejo de la Judicatura en diciembre de 1994, como en la reforma constitucional de 1999, generó diversos cuestionamientos respecto a la independencia externa de este órgano, con relación a la Suprema Corte, es la facultad otorgada a este alto tribunal para revisar los acuerdos generales y algunas decisiones emitidas por el Consejo de la Judicatura. En principio, debe precisarse que por regla general las decisiones del Consejo de la Judicatura son definitivas e inatacables, sobre las cuales no procede juicio o recur-

so alguno,³⁴¹ salvo las relativas a los acuerdos generales emitidos por el Pleno del Consejo y las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales pueden ser impugnadas mediante la solicitud de revisión y del recurso de revisión administrativa, previstos en el artículo 100, párrafos octavo y noveno, de la Constitución federal, así como 122 y 123 de la Ley Orgánica.

En relación con este tema, los citados tratadistas Fix-Zamudio y Fix-Fierro, consideran que el recurso de revisión administrativa “no es compatible, en principio con las funciones de la Corte como tribunal constitucional, al que por tal motivo se pretendió desligar del gobierno y administración de los tribunales federales”.³⁴² En ese mismo sentido, el constitucionalista Jorge Carpizo Mac-Gregor manifestó su desacuerdo con la existencia del referido recurso de revisión, al considerar que se lesiona la independencia del Consejo de la Judicatura, por las siguientes razones: en el derecho judicial comparado no se prevé este recurso; su existencia es una muestra de desconfianza en el trabajo del Consejo de la Judicatura; la Suprema Corte se convierte en la última instancia en los asuntos del estatuto de los jueces; se corre el peligro de que el presidente de la Corte y del Consejo se convierta en una autoridad arbitraria al conocer de estos asuntos en ambas instancias; el propio Consejo de la Judicatura es el que debería de tener competencia para resolver este recurso, en segunda instancia, en vez que la Suprema Corte conozca de este recurso;³⁴³ por lo que con motivo de la reforma constitucional del 11 de junio

³⁴¹ Sobre la imposibilidad de impugnar las decisiones del Consejo de la Judicatura, resulta aplicable la jurisprudencia resuelta por contradicción de tesis, con rubro: “CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. EN CONTRA DE SUS DECISIONES ES IMPROCEDENTE EL AMPARO, AUN CUANDO SEA PROMOVIDO POR UN PARTICULAR AJENO AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”, número de registro: 181762; Novena Época; instancia: Pleno; fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XIX, abril de 2004; p. 5; tesis P./J. 25/2004; materia(s): Común.

³⁴² Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 85, p. 43.

³⁴³ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 217, pp. 827 y 828.

de 1999, señaló, al igual que en 1995, “que ese recurso habría de desaparecer en el futuro en bien de la justicia en nuestro país”.³⁴⁴

Contrario a esta propuesta de desaparecer el recurso de revisión administrativa, los senadores de la República Manlio Fabio Beltrones Rivera, Jesús Murillo Karam, Fernando Castro Trenti y Pedro Joaquín Coldwell, del grupo parlamentario del PRI, así como el senador Rene Arce Islas del grupo parlamentario del PRD, el 19 de marzo de 2009, presentaron de manera conjunta una iniciativa de reforma constitucional de la que destaca la propuesta de modificación del artículo 94, para crear un nuevo órgano para la resolución de contradicciones de tesis entre los tribunales colegiados de Circuito, denominado *Plenos de Circuito*; la reforma del artículo 103 en la que se propuso otorgar a los tribunales colegiados de Circuito la facultad para admitir, de entre todas las demandas de juicio de amparo directo que se les presenten, sólo aquellas que sean de importancia y trascendencia; así como la reforma del artículo 107 constitucional, fracción I, para efecto de sustituir el concepto de interés jurídico en el juicio de amparo, por el de interés legítimo individual o colectivo, como una manera de ampliar el acceso a la protección constitucional, sin embargo, en esta misma iniciativa, tocante al Consejo de la Judicatura se propuso modificar el artículo 100 constitucional, noveno párrafo, a fin de establecer nuevos supuestos de excepción de los principios de definitividad e inatacabilidad de las decisiones del Consejo de la Judicatura, en los términos siguientes:

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, en su contra no procede juicio ni recurso alguno, salvo las que afecten derechos de personas ajenas al Poder Judicial de la Federación, las que sean de materia laboral y las que se refieran a la designación, adscripción, cambio de adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces. Estas últimas sólo podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia.³⁴⁵

³⁴⁴ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 247, p. 213.

³⁴⁵ Iniciativa consultable en: <http://www.senado.gob.mx/gace61.php?ver=gaceta&sm=100&id=12767&lg=60>.

Como se advierte de esta propuesta de iniciativa, lejos de suprimirse el recurso de revisión administrativa, se adiciona el juicio de amparo como medio de control de las resoluciones del Consejo de la Judicatura, estableciéndose con ello dos vías o medios de impugnación: uno difuso, conforme al cual estarían legitimados para inconformarse mediante el juicio de amparo, ante los juzgados de Distrito, tribunales de Circuito y la Suprema Corte, según corresponda, todas aquellas personas ajenas al Poder Judicial a quienes les causará una afectación las decisiones del Consejo, así como las que sean de materia laboral, podrán impugnar sus decisiones; y otro concentrado, conforme el cual, se podrán impugnar a través del recurso de revisión administrativa, ante la Suprema Corte, además de las decisiones que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las relativas al cambio de adscripción, suprimiéndose el aspecto de que las revisión administrativa únicamente se realizaría para verificar que hubieren sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica.

Aún cuando en la exposición de motivos de la iniciativa en comento, se precisó que la reforma presentada a los artículos 94 y 107 de la Constitución general, se inscribe en la lógica de “fortalecer y perfeccionar la estructura del Poder Judicial de la Federación y consolidar a su órgano superior: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como un tribunal garante de nuestra Constitución que pueda concentrarse en la resolución de los asuntos de importancia y trascendencia para la totalidad del ordenamiento jurídico nacional...”³⁴⁶ al delegar la facultad de resolución de las contradicciones de tesis, en primera instancia, a los *Plenos de Circuito*, lo cierto es, que la modificación del penúltimo párrafo del artículo 100 constitucional, por la que se amplían los supuestos de procedencia del recurso de revisión administrativa, resulta contradictoria no sólo con la finalidad de esta reforma, sino también con la línea argumentativa que ha motivado

³⁴⁶ *Ibidem*, p. 28.

la transformación de la Suprema Corte a partir de las reformas constitucionales de 1994 y 1999, como un tribunal constitucional, toda vez que por un lado, se le restan atribuciones a la Suprema Corte para resolver las contradicciones de tesis, y por otro, se le otorgan mayores facultades como órgano de control de legalidad, para conocer en segunda instancia de las resoluciones del Consejo de la Judicatura, relacionadas con los cambios de adscripción, a través del recurso de revisión administrativa, lo cual, se estima contrario con la finalidad expresada tanto por el presidente de la República en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional de 1994, como por las consideraciones expuestas por el Constituyente Permanente al aprobar dicha enmienda, quienes coincidentemente manifestaron que una de las motivaciones principales de la creación de la institución del Consejo de la Judicatura, fue la de liberar a la Suprema Corte de las cargas administrativas, para efecto de que contará con mayor tiempo para la resolución de las cuestiones jurisdiccionales, tomando en cuenta su nuevo papel como tribunal constitucional.

En este mismo sentido de ampliar los supuestos de excepción del principio de inimpugnabilidad de las decisiones del Consejo de la Judicatura, se ubica la adición propuesta en este mismo párrafo noveno del artículo 100, por la que se establece que podrán impugnarse las resoluciones de este órgano constitucional que afecten derechos de personas ajenas al Poder Judicial de la Federación; así como las que resuelvan los conflictos de trabajo que se presenten entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos, con excepción de los de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral, en términos de lo dispuesto por el artículo 123 constitucional, apartado B, fracción XII.

En relación a estas dos últimas adiciones, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, únicamente se limitaron a reproducir las consideraciones expuestas por los senadores en la exposición de motivos de la iniciativa, al señalar que: “Con lo anterior se pretende la subsanación de una laguna existente en esta materia

y dar plena certeza a todos aquellos individuos y trabajadores del Poder Judicial de la Federación que no tenían a su alcance la posibilidad de impugnar aquellas resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal que les causara algún perjuicio”,³⁴⁷ sin analizar las posibles repercusiones que pudieran generar en la organización judicial federal la situación de que los particulares impugnen ante los juzgados y tribunales federales las decisiones del Consejo de la Judicatura.

Lo anterior, en virtud de que de aprobarse esta propuesta constitucional, las diversas resoluciones que emitan el Pleno y Comisiones del Consejo de la Judicatura podrán ser impugnadas mediante el juicio de amparo, como pudieran ser los resultados de los procedimientos de licitación pública que aprobara la Comisión de Administración; las resoluciones que declararen improcedentes y/o infundados los recursos de revisión que emitiera la Comisión de Transparencia, respecto a las solicitudes de acceso a la información pública; la negativa que emitiera la Comisión de Vigilancia, en relación a las solicitudes de versión pública de los procesos deliberativos de la sesiones de los tribunales colegiados de Circuito; el acuerdo de desechamiento de los escritos de queja y denuncia administrativa que proveyera el presidente del Consejo de la Judicatura; las resoluciones que declaren improcedentes o infundadas las quejas o denuncias, así como la imposición de multas a sus promoventes que resuelva la Comisión de Disciplina o el Pleno del Consejo; las resoluciones que emita el Pleno al resolver los conflictos de trabajo; la negativa para ser inscrito en los cursos de capacitación o concursos de oposición libres para juez de Distrito o magistrado de Circuito; por citar algunas decisiones.

Esta misma debilidad de falta de análisis en el dictamen, se presentó igualmente en la discusión y aprobación de esta iniciativa en la sesión del Pleno del Senado realizada el 10 de diciembre de 2009, en la que los 7 senadores que intervinieron en dicha se-

³⁴⁷ Dictamen presentado al Pleno de la de la Cámara de Senadores, consultable en: <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2009-12-08-1/assets/documentos/CPEUM.pdf>.

sión, como fue el caso de los senadores: Pedro Joaquín Coldwell, Ricardo Monreal Ávila, Alejandro Zapata Perogordo, Tomas Torres Mercado, Pablo Gómez Álvarez y Rene Arce Islas, centraron su participación en los cambios relativos al juicio de amparo. Por lo que el proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan disposiciones de los artículos 94, 100, 103, 104 y 107 de la Constitución federal, fue aprobado por 79 votos a favor y enviado a la Cámara de Diputados para su análisis y discusión.³⁴⁸

Una vez recibido el proyecto de reforma constitucional en la Cámara de Diputados el 15 de diciembre de 2009, la mesa directiva turnó éste a la Comisión de Puntos Constitucionales para su estudio, análisis y elaboración del dictamen correspondiente; el cual se presentó al Pleno de la Asamblea casi 1 año después de su recepción, esto es, el 7 de diciembre de 2010.

Aún cuando en este dictamen se manifestó de manera general la conformidad de la cámara revisora, con las adiciones aprobadas por la cámara de origen en el artículo 100, la comisión dictaminadora no expresó algún razonamiento o argumento en relación a la ampliación de los supuestos de procedencia del recurso de revisión administrativa, propuestas en el párrafo noveno del citado dispositivo constitucional.

De tal forma que previo a su discusión y aprobación por el Pleno de la Cámara de Diputados, todo parecía indicar que el proyecto de reforma del artículo 100 constitucional, que indudablemente pretendía acotar la naturaleza del Consejo de la Judicatura, como órgano terminal del Poder Judicial en materia de gobierno y administración judicial, sería aprobado por unanimidad, atendiendo al consenso parlamentario que registraba esta iniciativa, al haber sido presentada por un grupo plural de senadores y aprobada por mayoría del Pleno del Senado de la República.

³⁴⁸ Versión estenográfica de la sesión de 10 de diciembre de 2009 de la Cámara de Senadores, consultable en: http://www.senado.gob.mx/servicios_parlamentarios.php?ver=estenografia&tipo=0&a=2009&m=12&d=10&sesion=2.

Sin embargo, esta propuesta generó algunas reacciones hacía el interior del Poder Judicial, particularmente entre los miembros del propio Consejo de la Judicatura, presidido en ese entonces por el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia e integrado por los señores consejeros Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández, Juan Carlos Cruz Razo, César Esquinca Muñoa, Jorge E. Moreno Collado y Óscar Vázquez Marín, quienes por mayoría y a través del consejero Jáuregui Robles, expresaron su rechazo a este cambio constitucional, al calificarlo como “totalmente ominoso” y “avieso”, dado que “...esto da pauta para que volvamos al esquema anterior de la reforma de 1994, y que sea la Corte la que aglutine todas las funciones...En ese caso estaría porque desapareciera el Consejo de la Judicatura, porque realmente sería una simulación y una vacilada”.³⁴⁹

Esta actitud de rechazo a la reforma constitucional por la mayoría de los consejeros de la Judicatura, encontró apoyo en los diputados Jaime Fernando Cárdenas Gracia, del grupo parlamentario del PT; Jesús Alfonso Navarrete Prida del PRI y Óscar Martín Arce Paniagua del PAN, quienes de manera coincidente presentaron al Pleno de la Asamblea la propuesta de que se reservará para su discusión en lo particular la modificación del artículo 100 constitucional, por considerar que las adiciones presentadas vulneraban la autonomía del Consejo de la Judicatura, ante la Suprema Corte.

Al respecto, el diputado Cárdenas Gracia comentó: “Si se aprueba en sus términos, como se pretende, este artículo 100 de la Constitución, hará totalmente nugatorio el papel del Consejo de la Judicatura...”. A su vez, el diputado Arce Paniagua refirió que el:

Consejo de la Judicatura se creó para que fuera un ente independiente a la Corte y no estuviera sujeto en ninguna de sus determinaciones esenciales. En la reforma que se propone que se votó

³⁴⁹ Fuentes, Víctor y Estrop, Armando, “Frena la Judicatura reforma constitucional”, *Periódico Reforma*, México, 8 de diciembre de 2010.

en lo general, bueno, el Consejo estaría supeditado en algunos temas a la Suprema Corte de Justicia, lo cual consideramos no debe de ser.³⁵⁰

Por lo que motivado por la prudente, pero firme oposición de la mayoría de los consejeros de la Judicatura y gracias al apoyo recibido de 275 diputados, la Cámara de Diputados desechó la propuesta de reforma del párrafo noveno del artículo 100 constitucional, aprobada por el Senado de la República, y con ello, se logró detener un proyecto de reforma constitucional por el que se reducía el papel del Consejo de la Judicatura, como órgano de gobierno y administración judicial, al pretender establecer que las decisiones que emitiera relativas a los conflictos de trabajo, cambios de adscripción y que afectarán derechos de terceros, podrían ser conocidas y resueltas por la Suprema Corte, mediante el recurso de revisión administrativa.

No obstante que ni en el proyecto de iniciativa, ni en el dictamen de las Comisiones del Congreso de la Unión, se expresaron las razones que motivaron esta proyecto de reforma, se advierte que los argumentos que subyacen a su aprobación, son algunos de los que se consideraron en la resolución de la contradicción de tesis número 29/2003 sustentada por la primera y la segunda Sala, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte.

En esta contradicción de tesis, por una parte, la Primera Sala esencialmente sostuvo el argumento que derivó de la resolución del recurso de revisión 482/2001, en el que estableció que las resoluciones del Consejo de la Judicatura que trascienden tanto a la esfera jurídica de los particulares, como de los servidores públicos distintos de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, son impugnables a través del juicio de garantías, toda vez que la regla general de inimpugnabilidad de las decisiones del citado órgano constitucional, debe entenderse referida únicamente a aquéllas

³⁵⁰ Cámara de Diputados, LXI Legislatura, versión estenográfica de la sesión ordinaria del martes 7 de diciembre de 2010, consultable en Internet en: <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

que decidan cuestiones diversas a las relacionadas con la designación, adscripción, ratificación y remoción de los juzgadores, en virtud de que éstas son revisables por la Suprema Corte, a través del recurso de revisión administrativa, por lo que de interpretarse literalmente la regla de inimpugnabilidad

...se podría llegar al extremo de estimar que la única opción de defensa que expresamente se prevé en dicha norma constitucional (revisión administrativa) está reservada a los jueces de Distrito y a los magistrados de Circuito, y por otra, se dejaría en estado de indefensión a los gobernados que pueden verse afectados en su esfera jurídica con los actos emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal, cuestión tal que es incongruente con la garantía de acceso a la justicia y la institución del juicio de amparo...³⁵¹

A su vez, la Segunda Sala, derivado de la resolución de los recursos de revisión 1294/2000 y 219/2002, substancialmente estimó que las decisiones que emite el Consejo de la Judicatura no pueden ser impugnados mediante el juicio de amparo, ya que:

...las decisiones emitidas por el referido órgano judicial en el ejercicio de las funciones que legalmente le fueron conferidas, tienen la naturaleza de terminales e inimpugnables y por ende, no procede juicio ni recurso alguno en su contra, inclusive el juicio de garantías, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito...³⁵²

Por lo que se infiere, que al haberse declarado que debía prevalecer el criterio sostenido por la Segunda Sala, por mayoría de 7 votos, contra 3, con carácter de jurisprudencia con rubro: “CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. EN CONTRA DE SUS

³⁵¹ Ejecutoria de la contradicción de tesis 29/2003, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 16 de marzo de 2004, entre las sustentadas por la primera y segunda Sala, p. 70.

³⁵² *Ibidem*, p. 71.

DECISIONES ES IMPROCEDENTE EL AMPARO, AUN CUANDO SEA PROMOVIDO POR UN PARTICULAR AJENO AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”, los promoventes de este cambio constitucional consideraron necesario promover una reforma constitucional, como una manera de salvar esta interpretación jurisprudencial, tomando en cuenta que el argumento que ponderó el Pleno del Alto Tribunal del país para suprimir la posibilidad de que las decisiones del Consejo pudieran ser impugnadas mediante el procedimiento constitucional del amparo, fue que esta regla general de inimpugnabilidad, fue prevista originalmente por el Constituyente Permanente en la reforma constitucional de 1994 al crearse el Consejo de la Judicatura y luego fue ratificada por el Poder Reformador en la enmienda constitucional de 1999, al adicionarse de manera expresa en el citado párrafo noveno del artículo 100 constitucional que, “sus decisiones serán definitivas e inatacables y por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno en su contra”.

Al respecto, se considera que el análisis de la cuestión de la ampliación de los supuestos de excepción de los principios de definitividad e inatacabilidad de las decisiones del Consejo de la Judicatura, no debe centrarse en si deben o no realizarse, sino más bien, qué instancia u órgano lo debe realizar. Esto es, lo que se debe discutir, no es si las decisiones del Consejo de la Judicatura deben ser objeto de impugnación, sino qué órgano jurisdiccional debe conocer y resolver.

Lo anterior, tomando en cuenta que el Consejo de la Judicatura, como cualquier otra autoridad, debe estar sometido a las garantías constitucionales de legalidad y seguridad jurídica previstas en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental, la cuales señalan que para que los actos de las autoridades administrativas del Estado se puedan considerar válidos, es necesario que éstos se realicen conforme lo previsto en las normas legales, es decir, en los términos dispuestos por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para que en aquellos casos en que alguna de las partes considere que se realizó alguna afectación a sus derechos,

puedan acudir ante una segunda instancia jurisdiccional diferente a la que la emitió, para combatir e impugnar las decisiones que estime no apegadas a derecho, conforme al derecho fundamental de la tutela jurisdiccional previsto en el artículo 17 constitucional, segundo párrafo, conforme al cual toda persona tiene derecho a que se le administre justicia, el cual, guarda relación con la garantía de protección judicial, consagrada en el artículo 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada por la Cámara de Senadores y adoptada por el Estado nacional el 7 de mayo de 1981, y por ende, de aplicación y observancia obligatoria en el sistema jurídico mexicano, el cual prevé el derecho de toda persona a promover un recurso efectivo "...ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención...".

Sin embargo, se considera que el derecho fundamental de la protección judicial debe armonizarse con la naturaleza de los órganos jurisdiccionales y los fines para los que fueron previstos en la organización judicial, de tal forma, que el ejercicio de los medios de impugnación ante éstos, no origine irregularidades en su funcionamiento, que a la postre se traduzcan en un debilitamiento institucional del sistema judicial. Esta afirmación viene a colación, en virtud de lo expresado por los maestros Fix-Zamudio y Fix-Fierro, en el sentido de que la revisión que realiza la Suprema Corte de las decisiones del Consejo de la Judicatura, a través del recurso de revisión administrativa, resulta incompatible con su papel de tribunal constitucional, en virtud de que la intención fundamental del Constituyente Permanente al crear el Consejo de la Judicatura, fue la de liberar a la Suprema Corte de las cargas de trabajo administrativo y que de esa manera pudiera contar con mayor tiempo para resolver los asuntos jurisdiccionales, con la finalidad de permitir su transformación material como tribunal constitucional.

En este mismo sentido, valdría la pena reflexionar sobre los posibles efectos que pudieran generar en el sistema judicial fede-

ral mexicano, el hecho de que por un lado, los jueces de distrito y magistrados de circuito sean objeto de diversos controles administrativos por parte del Consejo de la Judicatura, relativos a la administración de los recursos materiales y humanos con que cuentan; así como a su adscripción, ratificación, promoción y remoción; y a la vez, los citados jueces y magistrados federales, conozcan y resuelvan los juicios de amparo que se promuevan contra las decisiones de la autoridad administrativa responsable, en este caso, del Consejo de la Judicatura, que se encarga de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial de los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito; lo cual, se estima afecta la independencia tanto del sistema de gobierno y administración judicial, como del sistema jurisdiccional, en tanto que los sujetos controlados administrativamente (magistrados y jueces), podrán controlar jurisdiccionalmente al ente controlador (Consejo de la Judicatura), alterándose con ello, la diferencia que caracteriza los sistemas procesales de segunda instancia, por el que se considera que el órgano que realiza las funciones de revisión, se debe ubicar en una esfera distinta al de los órganos revisados, de tal suerte que las resoluciones dictadas por el Consejo de la Judicatura relativas al gobierno y administración de los juzgados y tribunales federales, no influyan en el sentido de las resoluciones jurisdiccionales que dicten éstos al resolver los juicios de amparo que se interpongan contra aquél.

Al respecto, no pasa desapercibido que como se estableció en una diversa tesis aislada emitida por la Segunda Sala con rubro “CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. NO ES UN ÓRGANO JERÁRQUICAMENTE SUPERIOR A LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES QUE INTEGRAN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”,³⁵³

³⁵³ CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. NO ES UN ÓRGANO JERÁRQUICAMENTE SUPERIOR A LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES QUE INTEGRAN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. De la interpretación integral de lo dispuesto en los artículos 94 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 68 y 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se desprende que el consejo en cita es un órgano administrativo del Poder Judicial de la Federación, con funciones distintas a las de la Suprema

en virtud de que se considera que entre el Consejo de la Judicatura y los tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, así como los juzgados de Distrito, no existe una relación jerárquica de naturaleza jurisdiccional, por lo que se entiende que el Consejo de la Judicatura no se ubica en un plano mayor a éstos en el ámbito jurisdiccional, sin embargo, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 94, segundo párrafo y 100, primer párrafo de la Constitución Política Federal, así como 68 y 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se desprende que éste es un órgano constitucional del Poder Judicial de la Federación, encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial de los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito, con excepción de la Suprema Corte y del Tribunal Electoral, por lo que se infiere que cuenta con la potestad constitucional y legal para conocer y resolver los asuntos relativos a la administración de los recursos humanos y materiales que conforman dichos órganos jurisdiccionales, así como de la selección, adscripción, ratificación, promoción de los magistrados y jueces federales.

De tal suerte, que lo ideal en este caso es que los magistrados y jueces federales, no conozcan por vía del amparo de las

Corte de Justicia de la Nación, a las del Tribunal Electoral, a las de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y a las de los Juzgados de Distrito, por lo que entre aquel órgano y éstos no existe un orden jerarquizado de naturaleza jurisdiccional, toda vez que sus atribuciones están plenamente delimitadas por la mencionada Constitución federal, al encomendar a tal consejo una actividad meramente administrativa con singulares funciones de vigilancia y sanción. Lo anterior se confirma con el contenido de la exposición de motivos de seis de abril de mil novecientos noventa y nueve, así como del dictamen de veintisiete de abril siguiente elaborado en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y de su discusión, respecto de la reforma al citado artículo 94 de la Constitución federal, la cual fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de once de junio del mencionado año, en el sentido de que la modificación introducida en este precepto precisa el sentido de las reformas constitucionales de 1994, en tanto hace evidente que no existen jerarquías orgánicas al interior del Poder Judicial, sino fundamentalmente una distribución de funciones. Novena Época, registro: 187835, instancia: Segunda Sala, Tesis Aislada, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XV, febrero de 2002, materia(s): Administrativa, tesis 2a., VII/2002, p. 69.

decisiones del Consejo de la Judicatura que afecten derechos de personas ajenas al Poder Judicial, así como las que sean de materia laboral, para efecto de mantener la diferencia de la función administrativa del Consejo de la Judicatura y la jurisdiccional, a cargo de los juzgadores federales, y de esa manera, preservar la independencia y autonomía tanto del Consejo de la Judicatura, como de los magistrados y jueces, a quienes por cierto, está obligado a garantizar dichos valores.

Por tanto, la pregunta que cabe plantearse, no es si las resoluciones del Consejo de la Judicatura deben ser revisadas por una instancia jurisdiccional, sino más bien ¿qué órgano jurisdiccional debe revisar los Acuerdos Generales y decisiones del Consejo, en materia de designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces?

De las propuestas que se han formulado al respecto, destacan las siguientes: 1. Que sea el propio Consejo de la Judicatura, en vez de la Suprema Corte, el que conozca de la resolución de la revisión de los Acuerdos Generales y del recurso de revisión administrativa; 2. Que sea el Senado de la República, a través de la Comisión de Justicia quien califique las decisiones del Consejo de la Judicatura; 3. Que se cree un Tribunal de Casación, el que además de fungir como tribunal supremo de la jurisdicción ordinaria, revise las resoluciones del Consejo.

La primera idea formulada por el doctor Carpizo,³⁵⁴ aún cuando pudiera parecer viable en el sentido de fortalecer al Consejo de la Judicatura como un órgano constitucional autónomo, dado que sus decisiones no estarían bajo la supervisión de la Suprema Corte o cualquier otra instancia, no lo parece tanto, si se analiza desde el punto de vista interno, ya que conforme ese diseño el Consejo de la Judicatura sería juez y parte al conocer las decisiones resueltas por sus integrantes en primera instancia, por lo que no se cumpliría con la garantía de imparcialidad que presupone el sistema de revisión de segunda instancia, en el que las

³⁵⁴ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 217, p. 828.

decisiones jurídicas que se impugnan generalmente son revisadas por un órgano colegiado diferente (*ad quem*) al que las emitió (*a quo*).

A su vez, la segunda alternativa planteada por los diputados García Luna y Augusto Bracho, no sólo aparece como impracticable, al trasladar el control de la legalidad de los actos del Consejo de la Judicatura a una instancia que en otros asuntos de la judicatura federal, no ha resuelto de manera oportuna, como es el caso de la designación de consejeros, sino que además, se estaría transfiriendo una facultad estrictamente jurisdiccional a una instancia propiamente política, como lo es la Comisión de Justicia del Senado, con lo que se correría el riesgo de propiciar precisamente lo que se pretende evitar, la vulneración de la independencia, a través de la intromisión de agentes externos en la vida interna del Poder Judicial.

En ese sentido, la tercera opción propuesta por el maestro Héctor Fix-Zamudio, parece ser la más acertada de acuerdo a la experiencia comparada. De los consejos que se ubican en ese supuesto, destacan los casos del Consejo de la Magistratura de Argentina, respecto del cual el artículo 14, inciso c), de la Ley 24.939, dispone que: “Las sanciones disciplinarias que aplique el Consejo de la Magistratura serán apelables en sede judicial ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación”. A su vez, el numeral 115, tercer párrafo, de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, establece que las decisiones disciplinarias que emita el Consejo Superior de la Judicatura de Colombia: “podrán ser impugnadas ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, previo agotamiento de la vía gubernativa, en cuyo evento los respectivos recursos se tramitarán conforme con el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo”. En ese mismo sentido, el arábigo 59, fracción 11, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Costa Rica, menciona que corresponde a la Corte Suprema de Justicia: “Avocar el conocimiento y la decisión de los asuntos de competencia del Consejo Superior del Poder Judicial, cuando así se disponga en sesión convocada a so-

licitud de cinco de sus miembros o de su presidente, por simple mayoría de la Corte”. Asimismo, el dispositivo 44 de la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura de El Salvador, refiere que: “Los actos, acuerdos, resoluciones y disposiciones emanados del Consejo podrán impugnarse en vía contencioso administrativa, o mediante otras acciones o recursos que contra ellos se pueda interponer”. De igual forma, el artículo 143.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de España, señala que los actos, resoluciones y disposiciones emanados del Pleno del Consejo General “serán recurribles en vía contencioso-administrativa ante la sala correspondiente del Tribunal Supremo”. Por su parte, el numeral 168 de la Ley 30/85 de Portugal precisa que: “Las resoluciones del Consejo Superior de la Magistratura pueden recurrirse ante el Tribunal Supremo de Justicia”.

Por consiguiente, como se desprende del derecho judicial comparado, salvo el caso del Consejo Nacional de la Magistratura del Perú, que conforme al artículo 142 de la Ley Fundamental de ese país, dispone que las decisiones de dicho órgano en materia de evaluación y ratificación no son revisables, la mayoría de los sistemas que cuentan con instituciones de gobierno como el consejo de la judicatura o magistratura, prevén que sus decisiones sean objeto de revisión por un órgano jurisdiccional, ya sea el tribunal superior ordinario o la sala administrativa, pero no el tribunal constitucional, como ocurre en México, donde se presenta la circunstancia de que la Suprema Corte funciona de manera conjunta como tribunal constitucional y como tribunal de casación.

De ahí que la discusión sobre la revisión de las decisiones del Consejo de la Judicatura, por la Suprema Corte, pasa irreductiblemente por el tema de la creación de un tribunal federal de casación, como propone el doctor Fix-Zamudio,³⁵⁵ dado que como advierte este mismo autor, si bien las reformas constitucionales

³⁵⁵ Fix-Zamudio, Héctor “La reforma judicial. Una propuesta”, Vanossi, Jorge Reinaldo, *Propuesta de una reforma judicial*, prólogo de Diego Valadés, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2004, pp. 223-276.

de 1988 y 1995, permitieron la transformación y desarrollo de la Suprema Corte como tribunal constitucional material, esta configuración “dejó un vacío significativo en la organización judicial mexicana, que consiste en la necesidad de establecer un organismo jurisdiccional que establezca el último grado de el control de la legalidad, que ahora corresponde a un número muy elevado de tribunales colegiados de circuito”.³⁵⁶

Este diseño en el que un solo tribunal superior realiza las funciones jurisdiccionales de control de constitucionalidad y control de legalidad, que dicho sea de paso, únicamente se presenta en el ordenamiento constitucional mexicano, pues ni en aquellos sistemas judiciales en los que los tribunales superiores funcionan como cabeza del poder judicial y realizan funciones de justicia constitucional se prevé, como es el caso de la Corte Suprema Federal en los Estados Unidos, la Corte Suprema en Argentina y el Tribunal Supremo Federal en Brasil, ya que en esos tres países “existe una doble jurisdicción y los procesos locales terminan en los tribunales locales, salvo que exista una cuestión de inconstitucionalidad”,³⁵⁷ repercute de manera directa en la organización del Poder Judicial mexicano, en el sentido de que al asumir la Suprema Corte el conocimiento de asuntos relacionados con la legalidad, como son: 1. La resolución de contradicción de tesis entre los tribunales colegiados de Circuito y las propias salas del alto tribunal; 2. La atracción de juicios de amparo en materia de legalidad de que conozcan en segunda o única instancia los tribunales colegiados de Circuito, cuando a petición del tribunal colegiado que conozca del asunto o del procurador general de la República, o cuando la misma Suprema Corte considere que su interés o trascendencia así lo ameriten; y, 3. El revisar los Acuerdos Generales y decisiones emitidas por el Consejo de la Judicatura, relativas a la designación, adscripción, ratificación y remoción de los magistrados y jueces federales; se afecta el funcionamiento de la Suprema Corte como tribunal constitucional,

³⁵⁶ *Ibidem*, p. 267.

³⁵⁷ *Ibidem*, p. 269.

toda vez que uno de las características que distingue a estos órganos de justicia constitucional, es su especialización, en razón de que se considera que “un tribunal constitucional es una jurisdicción creada para conocer especial y exclusivamente en materia de lo contencioso constitucional”.³⁵⁸

Para resolver esta situación se han planteado en el proceso de reforma del Estado, por parte de diversos doctrinarios, básicamente tres propuestas: 1. Crear un tribunal constitucional, separado de la estructura del Poder Judicial, que funcione como órgano constitucional autónomo, conforme el modelo de justicia constitucional europea, y convertir a la Suprema Corte en un tribunal de casación; 2. Adicionar a la actual Suprema Corte, una sala especializada en materia constitucional, como se ha hecho en distintos países latinoamericanos y entidades federativas de nuestro país; y, 3. Conservar a la Suprema Corte como tribunal constitucional, agregándole el calificativo de *Suprema Corte de Justicia Constitucional*, y a la vez, crear un Tribunal Federal de Casación, que asuma las funciones jurisdiccionales de control de la legalidad que actualmente conoce la Suprema Corte.³⁵⁹

Conforme a lo antes expuesto, se considera que la opción que pudiera dar respuesta a la problemática apuntada, lo constituye la tercera, consistente en crear un Tribunal Federal de Casación como lo propone el doctor Fix-Zamudio, en razón de que esta solución resultaría la más congruente con la lógica que subyace a la reforma judicial mexicana iniciada en 1987 y continuada en 1994 y 1999, de fortalecer a la Suprema Corte como tribunal constitucional, a través de la separación de las funciones de impartición de justicia y de gobierno y administración judicial, además, de que se pudieran resolver dos cuestiones esenciales de la organización del Poder Judicial mexicano: 1. Se establecería

³⁵⁸ Favoreau, Louis, *Los tribunales constitucionales*, Barcelona, Ariel, 1994, p. 15.

³⁵⁹ Estas tres opciones son comentadas por el propio doctor Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 355, p. 269. Estas propuestas, a su vez, son retomadas por el doctor Fix-Zamudio, de Ferrer McGregor, Eduardo, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, México, Fundap, 2002, pp.110 y 111.

un órgano que funcionara como vértice de la jurisdicción federal ordinaria, lo cual redundaría en una especialización en la resolución de los asuntos relacionados con el control de la legalidad, que actualmente realiza, como son: unificación de la jurisprudencia, atracción de aquellos asuntos de mayor trascendencia y revisión de decisiones del Consejo de la Judicatura, los cuales, evidentemente se ven relegados en comparación con la atención que amerita la resolución de los asuntos relativos al control de la constitucionalidad, como son: controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y amparos en revisión; 2. Al Tribunal Federal de Casación, se pudieran incorporar aquellos órganos que materialmente desarrollan funciones jurisdiccionales, pero que formalmente se ubican dentro de la estructura del Poder Ejecutivo federal, como es el caso de las Juntas y los Tribunales de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y los Tribunales Agrarios, a través de la creación de salas especializadas en las materias laboral, administrativa y agraria.

D. Independencia presupuestaria

El concepto de la autonomía presupuestaria constituye una condición esencial de la independencia externa del Poder Judicial. Sin la protección de esta garantía, la autonomía de la que gozan los juzgadores para dictar sus resoluciones, se reduciría a una mera quimera constitucional. La garantía de la autosuficiencia presupuestaria va mucho más allá de la necesidad de proteger el derecho de los jueces y magistrados a recibir una remuneración adecuada e irreductible.³⁶⁰ “Su intención es que el Poder Ju-

³⁶⁰ Véase, jurisprudencia con rubro: “PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES”. Número de registro: 180537; Novena Época; instancia: Pleno; fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX*, septiembre de 2004; materia(s): constitucional, tesis: P./J. 83/2004; p. 1187.

dicial en su conjunto goce de medios propios y pertinentes para realizar su función, sin que órgano alguno pueda impedirlo, negarlo o condicionarlo”.³⁶¹

De los tres poderes clásicos del Estado moderno, el judicial se diferencia del ejecutivo y legislativo, en razón de la naturaleza eminentemente jurídica que distingue al primero y la condición política que caracteriza a los dos restantes.³⁶² La naturaleza jurídica del Poder Judicial, se manifiesta en el hecho de que mientras el Ejecutivo influye en la población por los resultados que alcanza y la fuerza policial con que cuenta; el Legislativo hace lo propio mediante las leyes que expide y los dineros públicos que autoriza “El judicial, no influye ni sobre las armas, ni sobre el tesoro; no dirige la riqueza ni la fuerza de la sociedad, y no puede tomar ninguna resolución activa. Puede decirse con verdad que no posee fuerza ni voluntad, sino únicamente discernimiento”.³⁶³

De conformidad con los artículos 100, último párrafo, de la Constitución General de la República; 81, fracción XIII, de la Ley Orgánica; y 3 del Acuerdo General 66/2006; el Consejo de la Judicatura goza de una autonomía presupuestaria relativa o parcial, al contar con facultades para: a) aprobar su proyecto de presupuesto y enviarlo al titular del Poder Ejecutivo, por conducto de la Suprema Corte, para su aprobación a la Cámara de Diputados; b) ejercer su presupuesto; c) autorizar las adecuaciones a éste; d) realizar sus pagos, a través de la Dirección General de Tesorería; e) determinar los ajustes correspondientes en caso de disminución de ingresos; y, f) llevar la contabilidad y elaborar sus informes.

³⁶¹ Cárdenas Gracia, Jaime F., *op. cit.*, nota 306, p. 169.

³⁶² Negro, Dalmacio, “En torno a la naturaleza del Poder Judicial”, en Morodo, Raúl y Vega, Pedro de (comps.), *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, t. III, Madrid, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, 2000, p. 2203.

³⁶³ Hamilton, A. *et al.*, *El federalista*, 2a. reimpresión, trad. de Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 331.

El incremento de la demanda del servicio público de justicia ha motivado la necesidad de transformar la autonomía financiera relativa de que actualmente goza la judicatura federal, a una autonomía financiera plena, como una manera de sustraer la aprobación del financiamiento al Poder Judicial del regateo presupuestal, toda vez que “los jueces no disputan el poder con los presidentes ni con los representantes populares, tampoco encabezan corrientes de opinión ni de preferencia electoral, ni disponen de maquinaria mediática para hacer valer su presencia”.³⁶⁴

En el derecho judicial comparado existen diversas formas de financiamiento de la justicia, para garantizar la autonomía de la judicatura, entre las que destacan las fuentes internas y externas. Las primeras, constituyen una medida alterna que permite diversificar las formas de autofinanciamiento de la impartición de justicia, ante la falta de apoyo de los gobiernos, ya que “si el presupuesto de un Poder Judicial es inadecuado para satisfacer sus necesidades, los fondos generados por el mismo pueden constituir una alternativa para aumentar dichos recursos”.³⁶⁵ A su vez, las fuentes externas de financiamiento, derivan de los recursos que destina directamente el Estado a la organización judicial, para la prestación del servicio público de justicia.

En el caso de la Judicatura Federal mexicana, ésta cuenta con el sistema de financiamiento interno y externo. De los instrumentos de financiamiento interno, destaca el Fondo de Apoyo a la Administración de Justicia, previsto en los artículos 242 a 251 de la Ley Orgánica, en los que se menciona que el propio Poder Judicial se auxiliará de un fondo económico para el mejoramiento de la administración de justicia, cuyos recursos financieros serán administrados por el mismo. Estos preceptos legales, encuen-

³⁶⁴ Valadés, Diego, “Los consejos de la judicatura: desarrollo institucional y cambio cultural”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 113.

³⁶⁵ USAID/IFES, “Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judiciales”, *Sistemas Judiciales. Publicación semestral del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)*, año 2, núm. 4, Buenos Aires, 2002, p. 19.

tran relación con el Acuerdo General 22/2006, expedido por el Pleno del Consejo de la Judicatura, por el que se regula la constitución, organización y funcionamiento del Fondo de Apoyo a la Administración de Justicia. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del referido Acuerdo General, el patrimonio del fondo de apoyo se integrará con los recursos a los que se refiere el artículo 243 de la Ley Orgánica (donaciones o aportaciones, enajenación de bienes decomisados en procesos penales, intereses que se generen por las inversiones que se hagan de los depósitos en dinero o en valores que se efectúen ante los órganos jurisdiccionales) y la administración se realizará a través de la inversión en valores de renta fija del más alto rendimiento, siempre que se permita la disponibilidad inmediata y suficiente de las sumas que resulte necesario reintegrar a los depositantes o entregar a los particulares que tengan derecho a ellas.³⁶⁶

No obstante lo positivo de la creación del Fondo de Apoyo a la Administración de Justicia, así como la tendencia de crecimiento que registra el porcentaje del gasto público destinado al Poder Judicial en México, a nivel federal, durante los últimas dos décadas, al pasar del 0.06% que se le asignó en 1980, con respecto del total del Presupuesto de Egresos de la Federación, al 0.13% que se le destinó en 1990, al 0.56% que se le otorgó en 2000 y al 1.07% en 2010,³⁶⁷ cabe comentar, que dicho porcenta-

³⁶⁶ Para conocer mayor información, sobre el funcionamiento del Fondo de Apoyo en el Consejo de la Judicatura, se puede consultar: <http://www.cjf.gob.mx/organosauxiliares/FAAJ/default.htm>.

³⁶⁷ Dato obtenido del Presupuesto de Egresos de la Federación 2010, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de diciembre de 2009. El porcentaje del gasto público destinado al Poder Judicial, respecto del total del Presupuesto General de Egresos, registra una tendencia de incremento de 2000 a 2010, en comparación con los de las décadas anteriores, a saber: 2000, 0.65%; 2001, 1.01%; 2002, 1.05; 2003, 1.16%; 2004, 1.17%; 2005, 1.16%; 2006, 1.17%; 2007, 1.12%, 2008, 1.17%; 2009, 1.07%. Datos de 2000 a 2009, obtenidos de Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Estructura y Atribuciones de los Tribunales y Salas Constitucionales de Iberoamérica*, México, Poder Judicial de la Federación, 2009, p. 678. Datos de 1980 a 2000, obtenidos de Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 195, p. 294.

je todavía dista del 3.7 % del gasto público que en promedio se destina constitucionalmente a los poderes judiciales de los países miembros de la Unión Europea o del 3.4% que en promedio se les debe asignar, según su Constitución, a los sistemas judiciales latinoamericanos de: Costa Rica (6%, artículo 177), El Salvador (6%, artículo 172), Guatemala (2%, artículo 213), Honduras (3%, artículo 318), Panamá (2%, artículo 211), Paraguay (3%, artículo 249) y Venezuela (2%, artículo 254).

Este escenario del gasto público en la justicia federal mexicana, se torna más crítico si se considera el porcentaje del gasto por habitante, en comparación con lo que se destina con los países europeos, del que resulta por ejemplo, conforme datos de 2006, que mientras México destinó 16 euros por habitante, Alemania invirtió más de 115 euros por habitante; Inglaterra cerca de 100 euros; España más de 65 y Francia más de 55.³⁶⁸

Ante esa situación, en el foro jurídico mexicano se ha propuesto de manera reiterada establecer en el texto de nuestra Carta Magna un porcentaje fijo para financiar al Poder Judicial. Esta medida, como todas las acciones de mejora, tiene sus pros y contras. Como principales ventajas se pueden citar: a) el proteger constitucionalmente al Poder Judicial de la intervención externa de los poderes políticos que intervienen en la aprobación de su presupuesto; y b) ofrecer un nivel de previsibilidad de las políticas públicas judiciales a realizar.³⁶⁹ Entre las desventajas que pudiera generar, destacan: a) que una vez que se establece el porcentaje mínimo del presupuesto a aprobar, éste se convierte en el

³⁶⁸ Dirección General de Estadística y Planeación Judicial, *Comparativo de los Poderes Judiciales de México y Europa 2006*, México, Consejo de la Judicatura Federal, p. 15. consultable en: <http://www.dgepj.cjf.gob.mx/Indicadores/CDLPJME.pdf>, en este interesante estudio se realiza un análisis comparativo de la situación del Poder Judicial Federal Mexicano en 2006, respecto de sus similares europeos, con base en el *Reporte 2008 de los Sistemas de Justicia Europeos, Eficiencia y Calidad de la Justicia*, que realiza el Consejo Europeo, a través de la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ).

³⁶⁹ USAID/IFES, “Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judiciales”, *op. cit.*, nota 365, p. 19.

máximo a otorgar; b) que ante la seguridad económica que se le otorgue de los recursos a recibir, disminuya el interés del Poder Judicial por justificar la transparencia y eficiencia de los egresos ante el Poder Legislativo;³⁷⁰ y, c) que el Poder Judicial no pueda procesar racionalmente los aumentos presupuestales y programe gastos superfluos, con tal de ejercer el total de los recursos asignados y no incurrir en sub-ejercicios presupuestales.

Por tal motivo se estima que una tercera opción para fortalecer la independencia financiera del Poder Judicial, sería proponer la aprobación de un presupuesto multianual de 4 años, por el mismo plazo constitucional que le corresponde al ministro que designen sus pares, ejercer la presidencia de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura, orientado al cumplimiento de planes, programas y acciones de política judicial, sujetos a evaluación, con base al cumplimiento de los objetivos presupuestarios trazados. De tal suerte que se considera que antes de constitucionalizar el porcentaje mínimo a destinar al Poder Judicial, es necesario programar adecuadamente el gasto de inversión de la Judicatura federal y continuar con la política de transparencia en el manejo interno de sus recursos.

De igual forma, llama la atención, que atento a lo dispuesto actualmente por el artículo 100 constitucional, último párrafo, la Suprema Corte elabora su propio proyecto de presupuesto y el Consejo de la Judicatura lo hace para el resto de los órganos que integran el Poder Judicial, a saber: tribunales de Circuito y juzgados de Distrito. Una vez elaborados dichos proyectos, éstos son remitidos al ministro presidente de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura, quien a su vez, los envía al titular del Poder Ejecutivo federal, para su integración en el proyecto de Presupuesto de Egresos que presenta a la Cámara de Diputados, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos de lo dispuesto en los artículos 5, frac. I, y 30 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

³⁷⁰ *Idem.*

De tal suerte, que el proyecto de Egresos del Poder Judicial no es presentado por él mismo a la Cámara de Diputados, sino a través del Poder Ejecutivo, de conformidad con la normatividad señalada. La remisión del proyecto de Egresos del Poder Judicial, a través del Ejecutivo federal, atiende a la finalidad de presentar en un solo documento, el total del gasto público de las autoridades del Estado mexicano, y que los recursos que se desean gastar, concuerden con los recursos que se prevén obtener durante ese ejercicio fiscal en la Ley de Ingresos, con base en las estimaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además de que no se debe omitir, que el Ejecutivo no modifica o altera el contenido del proyecto de Egresos que le presenta el Judicial, pues esta decisión es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

Sin embargo, en el proceso de aprobación del proyecto de Egresos de la Federación, se advierte una cierta inequidad en la participación del Poder Judicial en relación con los demás poderes públicos, ya que mientras el Poder Ejecutivo, tiene el monopolio de la presentación del proyecto de Presupuesto de Egresos, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que obviamente le permite un mayor espacio de negociación; y en el caso del Poder Legislativo, uno de sus órganos, como es la Cámara de Diputados, tiene la facultad exclusiva de aprobar dicho presupuesto; el Poder Judicial no tiene mayor intervención en este procedimiento que la presentación de su proyecto de Egresos, mediante el Ejecutivo, lo cual, limita su capacidad de comunicación con los demás poderes, para la aprobación de los recursos económicos que solicita.

En ese sentido, se propone que se realice una adición en el capítulo III, artículo 42, fracción VIII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para que se establezca de manera expresa que en el proceso de examen, discusión, modificación y aprobación del proyecto de Egresos del Poder Judicial, el presidente de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura, podrá comparecer ante la Comisión de Presupuesto

y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, a exponer las razones que sustentan el proyecto que presenta.

Lo anterior, con la finalidad de que los legisladores puedan escuchar del representante del Poder Judicial, los argumentos que sustentan el proyecto de egresos que solicitan, así como las medidas de control y vigilancia que implementarán la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura, para lograr los objetivos y metas que se proponen con el gasto público que se autorice.

Contrario a lo que se pudiera pensar, de los inconvenientes de la participación de los juzgadores en el proceso de aprobación de su presupuesto, ante los legisladores, cabe mencionar que esta medida, es común en el derecho judicial europeo comparado. Por ejemplo, en Suiza, el Tribunal Supremo federal, tiene el derecho de someter sus propias solicitudes financieras (aprobadas por la Comisión administrativa, formada por tres jueces) al Parlamento federal; además, el presidente y el secretario general del Tribunal tienen el derecho de defender en persona el proyecto de presupuesto presentado ante el Parlamento. Asimismo, en Rusia el Consejo de Jueces tiene el derecho, no sólo de participar en la negociación del presupuesto federal, sino también de ser representado durante los debates dedicados a éste en el seno de las Cámaras de la Asamblea federal rusa.³⁷¹

Por lo que en el caso del ordenamiento constitucional mexicano, se considera conveniente establecer de manera expresa en la legislación respectiva, la participación de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura, a través de su presidente, en el proceso de aprobación del proyecto de Egresos que presenta ante la Cámara de Diputados, como una manera de propiciar una adecuada comunicación institucional al aprobar los recursos públicos destinados al servicio público de impartición de justicia,

³⁷¹ Al respecto, véase Informe núm. 2 de 2001, del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa relativo a la financiación y a la gestión de los tribunales desde la consideración de la eficacia de la justicia y respecto de las disposiciones del artículo 6o. de la convención europea de los derechos humano, consultable en la página de la Cumbre Judicial Iberoamericana: <http://www.cumbrejudicial.org>

y con ello, garantizar en una mayor medida la independencia financiera del Poder Judicial.

2. *Independencia judicial interna*

Para salvaguardar la independencia judicial interna de los juzgadores, el Consejo de la Judicatura ejerce la tutela de las garantías judiciales. De acuerdo a Fix-Zamudio y Cossío Díaz, por éstas se puede entender el “conjunto de instrumentos establecidos por las normas constitucionales con el objetivo de lograr la independencia y la imparcialidad del juzgador y que poseen, además, un doble enfoque, pues al mismo tiempo que se utilizan en beneficio de los miembros de la judicatura también favorecen la situación de los justiciables”.³⁷²

Dentro del catálogo general de garantías judiciales la doctrina ha considerado las siguientes: carrera judicial, inamovilidad y responsabilidad. Acorde con la anterior clasificación, se realizará el tratamiento de los temas de la independencia judicial conforme las garantías apuntadas, con excepción de la garantía de responsabilidad que se tratara en forma separada más adelante.

A. *La garantía de la carrera judicial*

De conformidad con los artículos 97, primer párrafo, y 100, séptimo párrafo, de la Constitución federal, así como 68 y 105 de la Ley Orgánica, el Consejo de la Judicatura es el órgano encargado de administrar la carrera judicial de los servidores públicos del Poder Judicial, conforme los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia y antigüedad. El ejercicio de esta facultad la realiza con el auxilio de la Comisión de Carrera Judicial, el Instituto de la Judicatura Federal y la Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos, en términos de los artículos 51 del

³⁷² Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 30, p. 31.

Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que Reglamenta la Organización y Funcionamiento del Propio Consejo; 92 de la Ley Orgánica; y, 72 del referido Acuerdo General, respectivamente.

Durante los primeros quince años de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, destacan como principales logros en la materia los siguientes: a) la progresiva consolidación de los procesos de selección de jueces de Distrito y magistrados de Circuito; y, b) el impulso a la capacitación como forma de promoción de los servidores públicos judiciales.

El primer logro, que para algunos pudiera parecer menor, no lo es tanto, si se considera que anterior a la creación del Consejo de la Judicatura, la única manera de acceder al cargo de juez de Distrito, era a través de la propuesta que realizaba un ministro al Pleno de la Suprema Corte, de acuerdo a lo que el ministro Cossío Díaz llamó el “modelo tutorial”, en el cual:

...el ingreso a la carrera judicial (juez de distrito) se daba una vez que la persona hubiere estado laborando para un ministro durante varios años (de seis a siete en promedio), en los cuales la persona no sólo desempeñaba la función específica por la cual era remunerada, sino que de manera primordial era entrenada en el análisis de los asuntos y la preparación de los proyectos, en el conocimiento de los precedentes y de las interpretaciones admitidas de los preceptos jurídicos, y en el conocimiento de la ‘filosofía’ del Poder Judicial.³⁷³

Esta forma de selección de jueces funcionó positivamente en el Poder Judicial mexicano de 1917 a 1994, en tanto que la estructura reducida de la judicatura permitió el control del nombramiento, adscripción, promoción y remoción de jueces y magistrados federales por parte de los ministros de la Suprema Corte, sin embargo, como se comenta en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales de 1994: “Con el

³⁷³ Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 10, p. 60.

enorme crecimiento del número de órganos del Poder Judicial de la Federación que hubo a comienzos de la década pasada, y que llegó a ser en promedio de 21 tribunales y juzgados por año, la designación de sus titulares significó un problema”.³⁷⁴

De ahí que una de las principales razones que motivó la creación del Consejo de la Judicatura en 1994, fue precisamente el establecer un sistema de selección de juzgadores, conforme el modelo de concursos de oposición: “Con el 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 queda sujeta a los criterios generales, objetivos e imparciales que al respecto determinen las leyes”.

Esta intención legislativa, se vio materializada en la realidad de la carrera judicial, toda vez que de los 285 jueces de Distrito que fueron designados por el Consejo de la Judicatura de 1995 a 2004, 45 fueron secretarios de estudio y cuenta de la Suprema Corte; 197 secretarios de tribunal de Circuito; 20 secretarios de juzgados de Distrito; 11 secretarios de la Sala Superior del Tribunal Electoral; 9 secretarios técnicos del Consejo de la Judicatura; y 3 externos,³⁷⁵ lo cual, nos habla de una paulatina consolidación del proceso de selección de los juzgadores federales, ya que la categoría de secretario de estudio y cuenta, ha dejado de ser la condición esencial para ocupar el cargo de juez de Distrito, en razón de que ahora, tanto éstos como los magistrados de Circuito, son seleccionados por el Consejo de la Judicatura, mediante concursos de oposición internos y libres, los que actualmente constan de dos etapas, la primera, en que participan todos los aspirantes que sustentan un examen escrito; posteriormente, quienes obtienen una calificación mayor a ocho, pasan a la segunda fase, en la que se realizan tres exámenes: práctico, mediante la resolución de un

³⁷⁴ Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 30, p. 592.

³⁷⁵ *El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación*, *op. cit.*, nota 168, p. 235.

asunto; oral, en el que exponen un tema en particular ante un sínodo y responden diversas preguntas sobre la función jurisdiccional; y finalmente, la evaluación de los factores del desempeño judicial, que es la suma de diferentes participaciones que el aspirante ha acumulado en el transcurso de su desarrollo profesional, como grado académico, publicaciones y cursos recibidos o impartidos.

Por lo que se refiere a la segunda fortaleza, cabe destacar la importante oferta de cursos de actualización y formación que ofrece el Instituto de la Judicatura Federal tanto de manera presencial, en su sede y en las 40 extensiones existentes en el territorio nacional, como virtual, a través de su campus electrónico (<http://www.campus.cjf.gob.mx/index.jsp>), de los cuales, de 1995 a 2005 suman más de 47, 000 egresados.³⁷⁶

Esta cifra nos habla de una consolidación progresiva del sistema de carrera judicial, basado en la profesionalización de los miembros del Poder Judicial o las personas que aspiran a pertenecer a él, toda vez que para acceder a las categorías profesionales que preceden a los puestos de magistrados de Circuito o jueces de Distrito, como lo son, actuario judicial; secretario de juzgado; secretario de tribunal de Circuito; y, secretario de estudio y cuenta de la Suprema Corte, no basta con reunir los requisitos mínimos que prevén los artículos 106 y 109 de la ley orgánica, de título profesional de licenciado en derecho, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional, sino que además, el aspirante debe aprobar un curso básico de preparación, o bien, un examen de aptitud, a cargo del Instituto de la Judicatura Federal.

De tal suerte, que la garantía de la carrera judicial tutelada por el Consejo de la Judicatura, constituye un medio de control de la impartición de justicia a favor de la sociedad, en tanto que ésta asegura que los profesionales del derecho que ingresen y asciendan en la carrera judicial, sean aquellos que cuentan con los

³⁷⁶ *Ibidem*, p. 76.

conocimientos, habilidades y actitudes mínimas para tramitar y resolver los conflictos jurídicos que se les presenten, de manera independiente, imparcial, objetiva, profesional, que busquen la excelencia judicial, como lo manda la Constitución en su artículo 100, séptimo párrafo.

Ahora bien, de las principales asignaturas pendientes que desde nuestro particular punto de vista presenta la carrera judicial, se encuentra la incorporación de la categoría de oficial administrativo a este sistema profesional. En relación a este punto es dable comentar, que a pesar de que formalmente se establece en el artículo 110, fracción X, de la Ley Orgánica la categoría de actuario judicial, como base de la carrera judicial; materialmente no es ésta, sino la categoría de oficial administrativo, anteriormente conocido como oficial judicial. En la práctica del quehacer jurisdiccional, generalmente suele dividirse el personal que integra los órganos jurisdiccionales en personal profesional (secretarios y actuarios judiciales) y de apoyo (oficiales administrativos), como una manera de distinguir a los servidores públicos que desarrollan tareas propiamente jurisdiccionales y los que efectúan labores eminentemente administrativas. Sin embargo, en la realidad lo que sucede es que los oficiales administrativos cotidianamente desarrollan tareas específicas, cuyo cumplimiento adecuado requiere del dominio de conocimientos especializados en el trámite de los procedimientos de amparo, materia administrativa, civil, laboral o penal, según sea el caso, para poder presentar los proyectos de acuerdos y avances de sentencias que se les turna a los secretarios. De ahí que la mayoría de los servidores públicos que ingresan al Poder Judicial, tienen como rasgo común el haber iniciado su trayectoria en el puesto de oficial administrativo y posteriormente continuaron su desempeño en el cargo de actuario judicial, secretario de juzgado o tribunal. Como atinadamente escribe el juzgador Ariel Alberto Rojas Caballero:

Muchas personas inician su carrera judicial como meritorios: se incorporan a los órganos jurisdiccionales y sobre la marcha se les en-

señan los conocimientos rudimentarios de la labor de un Oficial Judicial como coser expedientes, sacar copias e imprimir; posteriormente, empiezan a redactar acuerdos y algunas resoluciones cada vez más complejas hasta llegar a proyectar en forma, como secretarios. A manera de un taller medieval, los aprendices van adquiriendo habilidades y conocimientos, a la par que se va desahogando el trabajo.³⁷⁷

De esta manera, al incorporar a los oficiales administrativos al régimen de servidores públicos que integran la carrera judicial, previstos en el artículo 110 de la ley orgánica, se estaría protegiendo a la base trabajadora sobre la que se sustenta el desahogo del trámite y resolución de los asuntos, con las mismas garantías judiciales que se tutela a los demás servidores públicos judiciales, como ocurre con los actuarios y secretarios. Lo cual, también traería como consecuencia positiva para la sociedad, que se incrementarían los requisitos para ocupar ese cargo, respecto del cual, actualmente no se exige el título de licenciado en derecho, sino que solamente basta el dominio de habilidades técnicas en la integración de los expedientes, sin importar si se tienen estudios profesionales de derecho.

En ese sentido, sería conveniente modificar el artículo 110 de la ley orgánica, para adicionar la categoría del oficial administrativo, como base de la carrera judicial, con el objeto de definir claramente los conocimientos, habilidades y actitudes que deben reunir estos servidores públicos, pero sobre todo, con la finalidad de proteger el derecho de la sociedad de que todos los servidores públicos que integran los tribunales y juzgados federales, se rijan por los principios constitucionales de la carrera judicial, previstos en el artículo 100, párrafo séptimo, como son: independencia, imparcialidad, objetividad, profesionalismo y excelencia.

Esta propuesta, que para algunos pudiera parecer innecesaria, no resulta tanto, si se toma en cuenta que el servicio profe-

³⁷⁷ Rojas Caballero, Ariel Alberto, *Administración y liderazgo para órganos jurisdiccionales*, México, Porrúa, 2006, p. 139.

sional diplomático, de la Administración Pública, e inclusive, el electoral, contemplan como base de su organización, cargos con funciones y nivel presupuestal similar, como por ejemplo, el servicio exterior que integra la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su rama técnico-administrativa, se inicia con la plaza de “Técnico administrativo-‘C’”, de acuerdo con el artículo 5o., frac. VII, de la Ley del Servicio Exterior; el servicio profesional de carrera que sirve a la Administración Pública Federal, tiene como primer escalafón el cargo de “Enlace”, de conformidad con el numeral 5 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; y, el del servicio electoral que conforma el Instituto Federal Electoral, en su ramo de Cuerpo Técnicos, tiene como base el puesto de “Técnico electoral 9”, en términos del arábigo 31, segundo párrafo, frac. IX, del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Instituto Federal Electoral.

En congruencia con lo anterior, igualmente sería pertinente proponer la adición respectiva en el Acuerdo General del Consejo, que Reglamenta la Carrera Judicial y las Condiciones de los Funcionarios Judiciales, a efecto de regular la participación de los meritorios y prestadores de servicio social en los órganos jurisdiccionales, con el objeto de normalizar las actividades que realizan hacia el interior de los tribunales y juzgados federales. En ocasiones suele suceder, que el meritorio y el prestador de servicio social, el primero, en su afán por ser considerado para una oportunidad laboral, y el segundo, para obtener su carta de liberación de servicio social, brinden una ayuda sustancial en el trámite de los asuntos. Sin embargo, durante el tiempo que se desempeñan al servicio del Poder Judicial, no siempre son tomados en consideración para ingresar al órgano jurisdiccional en el que colaboran, a pesar del esfuerzo realizado, sin mayor retribución que el conocimiento jurídico adquirido.

Anterior al Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que Reglamenta la Carrera Judicial y las Condiciones de los Funcionarios Judiciales, se estableció en el artículo 181 del Acuerdo General 48/1998, que la Comisión de Carrera

Judicial establecería un programa de meritorios que deberán ser estudiantes de derecho, con promedio mínimo de ocho, y contar con el visto bueno del Instituto de la Judicatura, para ser asignados al órgano jurisdiccional de la materia de su preferencia, siempre y cuando exista disponibilidad y anuencia del titular respectivo. Sin embargo, con la entrada en vigor del nuevo Acuerdo General que Reglamenta la Carrera Judicial, no se incorporó esa disposición, ni se previó otra similar. Descuidándose con ello, el proceso de ingreso a los puestos que conforman la base de la estructura de la carrera judicial. Como apunta Caballero: “El escalafón es bastante claro. No empieza con los actuarios sino con los meritorios y prestadores de servicio social. El paso continúa por los cargos administrativos hasta llegar a la función de actuario o de secretario”.³⁷⁸

En esa tesitura de considerar a los meritorios y prestadores de servicio social, como antecedente relevante para desempeñarse como oficial administrativo, llama la atención que la Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial de España, establece que el personal que integra la carrera judicial, se selecciona por el Ministerio de Justicia, mediante ofertas de empleo público, al señalar en su artículo 482, que “Las necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria serán objeto de una única oferta de empleo público anual, que se elaborará de conformidad con los criterios para el sector público estatal establecidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado”.

Por lo que en el caso del Poder Judicial mexicano, sería conveniente proponer que los cargos de oficial administrativo de los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito, fueran asignadas por los titulares de estos órganos jurisdiccionales, previo concurso de oposición organizado por el Consejo de la Judicatura, a través del Instituto de la Judicatura Federal y sus extensiones, como

³⁷⁸ Caballero Juárez, José Antonio, “El perfil de los funcionarios judiciales en la unidad jurisdiccional”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 22, 2006, p. 310.

una manera de profesionalizar y transparentar el otorgamiento de estas plazas, sobre las cuales se sustenta la base del trabajo jurisdiccional del Poder Judicial.

En ese mismo sentido, se considera importante retomar la propuesta vertida en el *Libro Blanco*, consistente en desarrollar políticas y programas de capacitación de nuevos cuadros, a través de las siguientes acciones:

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

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

Diseño institucional: Establecer listas con candidatos capacitados y confiables para ocupar plazas vacantes en unidades jurisdiccionales. Asistir a los juzgadores en los procesos de selección de personal y en su supervisión durante su primera etapa de trabajo en el Poder Judicial.³⁷⁹

B. *La garantía de la inamovilidad*

De muy poco sirve que los jueces puedan desarrollar carrera judicial, si no cuentan con la seguridad de la estabilidad laboral. Doctrinariamente, la inamovilidad judicial se puede entender como el:

...conjunto de medios que se traducen en la permanencia de los jueces y magistrados, ya sea por un periodo determinado o de manera indefinida, hasta la finalización de su cargo, fallecimiento o edad de retiro, a no ser que incurran en un motivo de responsabilidad que implique su remoción por medio de un proceso o de un juicio político.³⁸⁰

³⁷⁹ *Libro Blanco de la reforma judicial*, *op. cit.*, nota 55, p. 212.

³⁸⁰ Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 30, p. 32.

Constitucionalmente, la tutela de la garantía judicial de inamovilidad se encuentra prevista en el artículo 97, primer párrafo, que señala que los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, durarán en el ejercicio de su cargo seis años, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.³⁸¹ Sobre este asunto el Pleno de la Suprema Corte ha interpretado que si bien la garantía de inamovilidad tiene por objeto garantizar la estabilidad laboral de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, a efecto de que éstos no sean servidores públicos sujetos a los cambios sexenales, ésta no tiene como objetivo esencial la protección personal del funcionario judicial, sino principalmente la salvaguarda del derecho de los gobernados de contar con juzgadores idóneos para impartir justicia de manera pronta, completa, imparcial y gratuita.³⁸²

Por tanto, la garantía de inamovilidad de los juzgadores no debe verse como un medio que permite fortalecer el poder de los jueces, en aras de su provecho personal, sino todo lo contra-

³⁸¹ Durante la Novena Época, la Suprema Corte ha establecido una importante teoría jurisprudencial sobre la protección de las garantías judiciales, con motivo de la resolución de diversos asuntos promovidos por los poderes judiciales de las entidades federativas, contra los actos de los congresos y ejecutivos locales, que mediante la aprobación y publicación de reformas constitucionales, han violentado la organización judicial local prevista en el artículo 116, frac. III. En el caso de la garantía de inamovilidad judicial, destacan las sentencias de los expedientes de amparo en revisión 699/2000 y la controversia constitucional 4/2005, consultables mediante el sistema de búsqueda de expedientes de la página electrónica de la Suprema Corte: <http://www.scjn.gob.mx>.

³⁸² Véase la tesis aislada con rubro: “RATIFICACIÓN DE JUECES DE DISTRITO Y MAGISTRADOS DE CIRCUITO. ES UNA GARANTÍA DE ESTABILIDAD EN EL CARGO Y PRINCIPALMENTE UNA GARANTÍA A LA SOCIEDAD DE CONTAR CON SERVIDORES IDÓNEOS PARA IMPARTIR JUSTICIA PRONTA, COMPLETA, IMPARCIAL Y GRATUITA QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”. núm. de registro: 192147, Novena Época, instancia: Pleno, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, materia(s): constitucional-administrativa, tesis: P. XXXIV/2000, t. XI, marzo de 2000, p. 102.

rio, debe concebirse como un mecanismo que hace posible la defensa de la Constitución y los derechos fundamentales de los individuos, en beneficio de la sociedad, dado que, como escribe Alejandro Hamilton en *El federalista*:

...por la natural debilidad del departamento judicial, se encuentra en peligro constante de ser dominado, atemorizado o influido por los demás sectores, y que como nada puede contribuir tan eficazmente a su firmeza e independencia como la estabilidad en el cargo, esta cualidad ha de ser considerada con razón como un elemento indispensable en su constitución y asimismo, en gran parte, como la ciudadela de la justicia y la seguridad publica.³⁸³

De conformidad con el artículo 44 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que Reglamenta la Carrera judicial y las Condiciones de los Funcionarios Judiciales, corresponde al Consejo de la Judicatura declarar la inamovilidad de los juzgadores federales, en términos de lo establecido en los artículos 97, primer párrafo y 100, cuarto párrafo, constitucional; cuando se reúnan los siguientes dos requisitos esenciales: I. Tener seis años en el desempeño del cargo como juzgador federal, ya sea como juez de Distrito o como magistrado de Circuito; y II. Aprobar su desempeño como juzgadores, mediante evaluación en la que se consideren los elementos a que se refiere el artículo 121 de la Ley Orgánica.

Durante el periodo de 1995 a 2009, el Pleno del Consejo de la Judicatura, resolvió 732 proyectos de ratificación de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, presentados por la Comisión de Carrera Judicial, de los cuales en 710 proyectos se decidió ratificar en su cargo a los juzgadores federales, mientras que en los restantes 22, no se ratificó a los servidores públicos judiciales, por lo que fueron destituidos de su cargo.³⁸⁴

³⁸³ Hamilton, A. *et al.*, *El federalista*, *op. cit.*, nota 363, p. 331.

³⁸⁴ De 1995 a 2005, se reportan 287 procedimientos de ratificación, de los cuales, en 266 se resolvió ratificar a los juzgadores y en 21 no. Véase *El Consejo*

De acuerdo a lo establecido por la Suprema Corte, en la sentencia dictada en la controversia constitucional 4/2005, foja 165, promovida por el Poder Judicial de Tlaxcala, contra actos del Congreso local de ese estado, la ratificación "...es la institución jurídica mediante la cual se confirma a un juzgador, previa evaluación objetiva de su actuación, en el cargo que venía desempeñando para determinar si continuará en el mismo o no". La ratificación lleva implícita el ejercicio de la evaluación del desempeño profesional del juez de distrito o magistrado de circuito, con pleno respecto a los principios de independencia y autonomía jurisdiccional. La evaluación que debe llevarse a cabo para efectos de la ratificación es un acto administrativo de orden público, que deriva en una obligación impuesta al Consejo de la Judicatura para que, de manera fundada y motivada, determine legalmente si procede o no ratificar a los jueces de Distrito y magistrados de Circuito, para lo cual se toman en consideración los elementos preceptuados en el artículo 121 de la Ley Orgánica: I. El desempeño que se haya tenido en el ejercicio de la función jurisdiccional; II. Los resultados que se hayan tenido de las visitas de inspección; III. El grado académico con que cuente el servidor público; IV. No haber sido sancionado por falta grave; y, V. Los demás que estime pertinentes el Pleno del Consejo, que por lo general son los informes sobre la evolución de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos, que presenta la Contraloría del Poder Judicial de la Federación.³⁸⁵

de la Judicatura Federal a diez años de su creación, op. cit., nota 168, p. 42. En tanto que de 2006 a 2009, se obtienen los siguientes datos: 2006, 187 procedimientos de ratificación e igual número de juzgadores ratificados; 2007, 125 procedimientos de ratificación e igual número de juzgadores ratificados; 2008 85 procedimientos de ratificación e igual número de juzgadores ratificados; 2009 48 procedimientos de ratificación, de los cuales, en 1 de ellos se determinó no ratificar. Véase Informes Anuales de Labores 2006, 2007, 2008 y 2009 del Poder Judicial de la Federación, consultables en: <http://www.cjf.gob.mx/>.

³⁸⁵ Tesis aislada con rubro: "RATIFICACIÓN DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. CONSTITUYE UN ACTO ADMINISTRATIVO DE ORDEN PÚBLICO". Núm. de registro: 199241, Novena Época, instancia: Pleno,

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

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

fuerza: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. V, marzo de 1997, p. 254, tesis: P. LI/97, Tesis Aislada, materia(s): Constitucional.

PREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. REQUISITOS PARA ADQUIRIR EL DERECHO A LA INAMOVILIDAD”.³⁸⁶

Con base en lo anterior, se propone diseñar y ejecutar un sistema de evaluación del desempeño de los servidores públicos judiciales federales, a cargo del Consejo de la Judicatura, que además de servir para efectos de ratificación, permita determinar los demás actos de la carrera judicial de los servidores públicos, como son: la selección, adscripción, readscripción, promoción y remoción.

El diseño y ejecución de un sistema de evaluación del desempeño judicial individual, esto es, un expediente de control y seguimiento de cada uno de los servidores públicos adscritos a los órganos jurisdiccionales, permitiría a su vez, sentar las bases para instrumentar un sistema de evaluación del desempeño institucional de los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito que integran el Poder Judicial.

Para aterrizar esta propuesta, de suyo complicada, tanto por el número de servidores públicos que integran los tribunales y juzgados federales, como por la diversidad de distritos y circuitos judiciales que significan una pluralidad de grados de complejidad en el trámite y resolución de los asuntos, se considera que la parte fundamental de estas acciones, estriba en la construcción de indicadores del desempeño, que permitan establecer los parámetros de evaluación de los servidores públicos en lo individual, así como de los órganos jurisdiccionales en lo general. De ahí que la tarea esencial respecto a este tema, radica en definir esos indicadores que permitan medir el desempeño de los servidores públicos judiciales, tomando en cuenta diversos factores que inciden en la productividad y eficiencia, como es por ejemplo, el grado de complejidad de las diferentes materias de las que conocen.

³⁸⁶ Número de Registro: 167339, Novena Época, instancia: Pleno, Jurisprudencia, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXIX, abril de 2009, materia(s): laboral, tesis: P./J. 44/2009, p.12.

IV. LA EFICIENCIA EN EL CONSEJO DE LA JUDICATURA

El concepto de eficiencia es un término que proviene de las ciencias económicas, que se entiende de manera general como “el parámetro universal para la evaluación de la asignación y el uso adecuado de los recursos escasos”.³⁸⁷ Aplicado al campo de la administración de justicia, la eficiencia ha sido definida como: “qué tan bien se utilizan los recursos en la generación de los productos judiciales”.³⁸⁸

De ahí que la introducción del concepto de eficiencia en la administración judicial, tiene como premisa la idea que considera a los tribunales como actores claves de la estabilidad política y jurídica de los sistemas económicos. De acuerdo a esta perspectiva, la ausencia de un sistema judicial eficaz y eficiente puede generar costos que inhiban el crecimiento económico de los países, al ocasionar “la pérdida de valor de los derechos de propiedad debido a la falta de aplicación predecible de las reglas; los costos de transacción adicionales para la contratación en un ambiente donde la solución de conflictos por un tercero es disfuncional”.³⁸⁹

La Constitución General de la República no utiliza de manera expresa el término de eficiencia de la justicia, sin embargo, sí menciona en el artículo 17 constitucional, segundo párrafo, que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia de manera pronta y completa. La Segunda Sala de la Suprema Corte ha interpretado el término de justicia pronta, como “la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y

³⁸⁷ Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 47, p. 40.

³⁸⁸ Buscaglia, Edgardo y Dakolias, Maria, *Judicial Reform in Latin American Courts: The Experience in Argentina and Ecuador*, Washington D. C., The World Bank, 1996, citado por Fix-Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia*, *op. cit.*, nota 47, p. 12.

³⁸⁹ *Ibidem*, pp. 28 y 29.

plazos que para tal efecto establezcan las leyes”.³⁹⁰ En tanto que por justicia completa, se concibe la obligación que tiene la autoridad jurisdiccional de pronunciarse “respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado”.³⁹¹

Al respecto, el ordinal 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 1981, cuya observancia es obligatoria en el sistema jurídico mexicano, en términos del artículo 133 constitucional, precisa: “Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable...”.

En relación con estas disposiciones, el Código Iberoamericano de Ética Judicial en su capítulo XII, relativo al valor de la *Diligencia* establece en su artículo 73, que “La exigencia de diligencia está encaminada a evitar la injusticia que comporta una decisión tardía”, y por ende, el artículo 74 exhorta a que “El juez debe procurar que los procesos a su cargo se resuelvan en un plazo razonable”.

Atendiendo a los campos de operación del sistema de administración de la justicia, la eficiencia judicial puede ser dividida para su estudio en dos ámbitos: la eficiencia de la administración judicial y la eficiencia de la gestión judicial.³⁹² La primera se relaciona con la eficiencia de la judicatura en general, a nivel macro; en tanto que, la segunda se vincula con el manejo eficiente de los

³⁹⁰ Véase jurisprudencia con rubro: “ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES”, número de registro: 171257; Novena Época, instancia: Segunda Sala, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XXVI, materia: Constitucional, t.: XV, octubre de 2007, tesis: 2a./J. 192/2007, p. 209.

³⁹¹ *Idem*.

³⁹² Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 47, pp. 290 y 291.

recursos materiales y humanos que efectúan los titulares de los órganos jurisdiccionales en lo particular, a nivel micro. Enseguida se realizará un repaso de los principales temas de la eficiencia del Consejo de la Judicatura, siguiendo estos dos ámbitos.

1. La eficiencia de la administración judicial

Atendiendo a los dos principales ámbitos en los que se divide la organización judicial, el análisis de la eficiencia en la administración judicial, puede ser abordado desde dos dimensiones, la jurisdiccional y la administrativa. La eficiencia judicial jurisdiccional trata básicamente del tiempo y el costo del trámite y resolución de los procesos jurisdiccionales; mientras que la eficiencia judicial administrativa versa sustancialmente sobre el manejo de los recursos humanos, materiales, financieros e informáticos de la judicatura. Enseguida se comentan estos dos apartados.

A. La eficiencia judicial jurisdiccional

En los últimos tiempos se ha vuelto común afirmar en México, al igual que en la mayoría de los poderes judiciales comparados, que la impartición de justicia es lenta, ineficiente y costosa. Ante esas críticas, los juzgadores han respondido que si los aparatos de justicia no funcionan de manera rápida, eficiente y barata, no es por su incapacidad para resolver los asuntos, sino a la falta de nuevos órganos jurisdiccionales y de personal necesario para abatir las crecientes cargas de trabajo que diariamente se imponen en los juzgados y tribunales.

Para mejorar la eficiencia de la justicia en México, a nivel federal, se ha planteado como principal estrategia de solución la creación de nuevos órganos jurisdiccionales. Por ejemplo, en 1994 anterior a la creación del Consejo de la Judicatura, el Poder Judicial contaba con 305 órganos jurisdiccionales federales, distribuidos de la siguiente manera: 175 juzgados de Distrito, 47 tribunales unitarios de Circuito y 83 tribunales colegiados de Cir-

cuito; en tanto que a diciembre del 2009, el Consejo de la Judicatura contaba con 659, divididos de la siguiente forma: 361 juzgados de Distrito, 86 tribunales unitarios de Circuito y 212 tribunales colegiados de Circuito.

Las cifras anteriores, representan un incremento del 116%³⁹³ en el número de nuevos juzgados y tribunales federales creados, de 1995 a 2009. A su vez, la creación de estos nuevos órganos de impartición de justicia, motivó la creación de nuevos Circuitos Judiciales, mediante la emisión de sendos Acuerdos Generales, a saber: Nayarit,³⁹⁴ Durango,³⁹⁵ Baja California Sur,³⁹⁶ Quintana Roo,³⁹⁷ Tlaxcala,³⁹⁸ Hidalgo,³⁹⁹ Aguascalientes,⁴⁰⁰ Campeche,⁴⁰¹ y Colima;⁴⁰² por lo que el territorio judicial pasó durante ese mismo lapso, de 23 a 32 Circuitos Judiciales.

Esta nueva configuración de la organización judicial federal, contribuyó a facilitar a los gobernados el acceso a la justicia, al establecer nuevos órganos jurisdiccionales en lugares estratégicos. Sin embargo, al incrementarse el número de juzgados de Distrito y tribunales de Circuito, se observa que en lugar de disminuir la carga de trabajo como se esperaba con la creación de

³⁹³ Porcentaje obtenido por calculo propio, mediante la formula de tasa de crecimiento, que resulta del número de órganos jurisdiccionales en el año final de 2009 (659), menos los del año inicial de 1995 (305), lo que resulta (354), entre el año inicial (305) y lo que deriva por 100%, de lo que se obtiene la cantidad de 116.06%. Datos obtenidos de la secretaría ejecutiva de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos, a diciembre de 2009, consultables en: http://www.cjf.gob.mx/secretarias/secjacno/Creacion%20Nuevos%20Organos/crecimiento/2010/1722_3505.htm.

³⁹⁴ Acuerdo General 22/1999.

³⁹⁵ Acuerdo General 49/1999.

³⁹⁶ Acuerdo General 86/2000.

³⁹⁷ Acuerdo General 18/2001.

³⁹⁸ Acuerdo General 49/2002.

³⁹⁹ Acuerdo General 66/2002.

⁴⁰⁰ Acuerdo General 29/2008.

⁴⁰¹ Acuerdo General 4/2009.

⁴⁰² Acuerdo General 31/2009.

estos nuevos órganos jurisdiccionales, se incrementó la demanda del servicio público de justicia por parte de la ciudadanía.

Para corroborar la información anterior, conviene traer a colación el número de nuevos juzgados y tribunales federales creados durante el periodo de 2001 a 2009, en el cual, el número de éstos se incremento en un 36%,⁴⁰³ al pasar de 483 que había en 2001; a 497 en 2002; 547 en 2003; 545 en 2004; 530 en 2005; 550 en 2006; 555 en 2007; 613 en 2008; y 659 en 2009. A su vez, el número de asuntos que ingresaron a la justicia federal en ese mismo periodo, se incrementó en un 57%, ya que en 2001 se promovieron 505,639 asuntos, en 2002 se reportaron 551,371; en 2003 612,535; en 2004 639,772;⁴⁰⁴ en 2005 655,190;⁴⁰⁵ en 2006 670,611;⁴⁰⁶ en 2007 707,638;⁴⁰⁷ en 2008 768,450, y en 2009 793,155.⁴⁰⁸

Esta correspondencia en el aumento del número de nuevos órganos jurisdiccionales y el de asuntos que ingresan a éstos, se

⁴⁰³ Porcentaje obtenido por calculo propio, mediante la formula de tasa de crecimiento, que resulta del número de órganos jurisdiccionales en el año final de 2009 (659), menos los del año inicial de 2001 (483), lo que resulta (176), entre el año inicial (483) y lo que deriva por 100%, de lo que se obtiene la cantidad de 36.43%. Datos obtenidos de la Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, consultables en: http://www.cjf.gob.mx/secretarias/secjacno/Creacion%20Nuevos%20Organos/crecimiento_organos.html.

⁴⁰⁴ Porcentaje obtenido por calculo propio, mediante la formula de tasa de crecimiento, que resulta de la cantidad de asuntos ingresados en el año final de 2009 (793, 155), menos los ingresados en el año inicial de 2001 (505, 639), lo que resulta (287, 516), entre el año inicial (505, 639) y lo que deriva por 100%, de lo que se obtiene la cantidad de 56.86%. Datos obtenidos de *Matriz general de datos de Estadística Judicial 2001-2004*, consultable en: http://www.dgepj.cjf.gob.mx/indicadores/indicadores_de_productividad.pdf y del Informe Anual de Labores del Poder Judicial de la Federación, 2009, p. 21.

⁴⁰⁵ Informe Anual de Labores del Poder Judicial de la Federación, México, 2005, anexo estadístico.

⁴⁰⁶ *Ibidem*, 2006, anexo estadístico.

⁴⁰⁷ *Ibidem*, 2007, anexo estadístico.

⁴⁰⁸ *Ibidem*, 2008, anexo estadístico.

confirma aún más, si se considera el número de órgano jurisdiccionales creados entre 1970 y 1990 y los ingresos registrados en esa misma época, de los cuales se obtiene que en 1970, existieron 77 órganos jurisdiccionales, contra 98,184 juicios iniciados en ese año; posteriormente, en 1980 se reportaron 125 órganos de justicia y 127,630 asuntos; finalmente, en 1990 los juzgados y tribunales federales aumentaron casi el doble de la década pasada a 244, situación que igualmente sucedió con los litigios, al registrarse 355,561 procedimientos jurisdiccionales federales.⁴⁰⁹

Con base en la información anterior, se advierte que contrario a lo que pudiera pensarse de que con el aumento generalizado de juzgados y tribunales se disminuiría la cantidad de asuntos pendientes por resolver, en la práctica jurisdiccional ha sucedido todo lo contrario, por lo menos en el caso particular del sistema de justicia federal mexicano, en donde se advierte que correlativo al crecimiento del número de nuevos órganos jurisdiccionales creados por el Consejo de la Judicatura, se ha producido también un incremento en las cargas de trabajo que registran éstos, y por ende, en el número de asuntos pendientes por resolver. Ajustándose dicho fenómeno a lo que los especialistas han denominado la ley económica de Say, que señala que “cada incremento de la oferta estimula un crecimiento de la demanda en respuesta”.⁴¹⁰

No obstante que el número de asuntos que ingresaron a la jurisdicción federal de 2001 a 2009, se incrementó en un 57% y el de órganos jurisdiccionales para atender esa demanda de justicia aumentó en un 36%, cabe resaltar la tasa de resolución que registran los juzgados y tribunales federales en México. Conforme a la Dirección General de Estadística y Planeación Judicial del Consejo de la Judicatura, la tasa de resolución es: “el resultado de dividir los Egresos por los Ingresos en un periodo determinado,

⁴⁰⁹ Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 195, p. 294.

⁴¹⁰ López Garrido, Diego *et al.*, *op. cit.*, nota 20, p. 366.

lo que indica es la capacidad de dar respuesta a la demanda por servicios judiciales de los justiciables”.⁴¹¹

De 2003 a 2009 la tasa de resolución de la jurisdicción federal en primera instancia que comprende los asuntos que conocen los juzgados de Distrito de todas las materias, fue la siguiente: en 2003 de 1.02%; en 2004 de 1.01%; en 2005 de 1.02%; en 2006 de 1.02%; en 2007 de 0.97%; en 2008 de 0.93%; y en 2009 de 1.0%.⁴¹²

Como se señala en el referido estudio: si la tasa es mayor que uno quiere decir que el sistema judicial es capaz de hacer frente a la demanda del servicio y además puede atender parte de los rezagos. Por el contrario, si la tasa es menor a uno indica que los pendientes aumentarán debido a la incapacidad de atender con prontitud los servicios demandados.

Conforme a la información anterior se puede afirmar que el desempeño del sistema judicial federal mexicano resulta aceptable, en términos de productividad, toda vez que los jueces y personal que integra los juzgados de Distrito, tienen la capacidad de resolver los asuntos que ingresan en un año, e inclusive un poco más, lo cual, les permite atender en mejor medida los asuntos pendientes que se acumulan, y por consecuencia, brin-

⁴¹¹ Dirección General de Estadística y Planeación Judicial, *Estudio comparativo de los Poderes Judiciales de México y Europa 2006*, op. cit., nota 368, p. 21.

⁴¹² Porcentaje obtenido por calculo propio, mediante la formula de tasa de resolución, que resulta de dividir el egreso entre el ingreso de cada año de los juzgados de Distrito, a nivel nacional, conforme la siguiente información:

<i>Anualidad</i>	<i>Egresos</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Tasa de resolución</i>
2003	324,142	316,826	1.02%
2004	343,043	336,359	1.01%
2005	372,394	363,431	1.02%
2006	383,081	375,216	1.02%
2007	405,126	413,530	0.97
2008	423,368	453,853	0.93
2009	458,640	457,251	1.00

Datos obtenidos de *Anexo estadístico*, consultable en: <http://www.dgepj.cjf.gob.mx/anexos>.

dar una mejor respuesta a la demanda del servicio público de justicia.

Máxime, si se compara este mismo indicador con los resultados de 30 sistemas judiciales europeos durante el 2006, en los que no se considera los asuntos penales y conforme los cuales México se ubica en el lugar 14, con mejor capacidad de resolución de asuntos que poderes judiciales de países desarrollados como España, Italia, Francia y Rusia, que presentan indicadores que oscilan del 0.9 al 1%, siendo aventajado por países como Alemania, que presenta una tasa de resolución mayor al 1.4%.

Sin embargo, al respecto es necesario considerar que de seguir esta misma tendencia de ingresos y no crearse nuevos órganos jurisdiccionales en esa misma proporción el sistema judicial federal mexicano pudiera presentar signos graves de saturación o colapso, teniendo en cuenta la tendencia a la baja que registra la tasa de resolución en los últimos años.

La necesidad de realizar ajustes en este sentido, se torna más urgente, si aunado a la tasa de resolución se considera la tasa de congestión. Conforme el contenido del citado estudio comparativo realizado por la Dirección General de Estadística y Planeación Judicial la tasa de saturación mide el nivel de congestión de un determinado sistema judicial, el cual se obtiene "...a la inversa de la tasa de resolución, es decir, el cociente que resulta de dividir los ingresos por los egresos".⁴¹³

De 2003 a 2009 la tasa de congestión de la jurisdicción federal en primera instancia, que comprende todas las materias, fue la siguiente: en 2003 de 0.97%; en 2004 de 0.98%; en 2005 de 0.97%; en 2006 de 0.97%; en 2007 de 1.02%; en 2008 de 1.07%; y en 2009 de 0.99%.⁴¹⁴

⁴¹³ Dirección General de Estadística y Planeación Judicial, *Estudio Comparativo de los Poderes Judiciales de México y Europa 2006*, op. cit., nota 368, p. 28.

⁴¹⁴ Porcentaje obtenido por cálculo propio, mediante la fórmula de tasa de resolución, que resulta de dividir el egreso entre el ingreso de cada año de los juzgados de Distrito, a nivel nacional, conforme los siguiente información:

Como se precisa en la referida investigación: si la tasa es mayor que uno quiere decir que los ingresos son mayores que los egresos, y por tanto, que el sistema esta saturado, lo cual se traduce en el hecho de la demora en que son tramitados y resueltos los juicios. Por el contrario, si la tasa es menor a uno indica que los egresos son superiores a los ingresos, y por ende, que el sistema es eficiente, dado que los juicios se tramitan y resuelven en tiempo.

Con base en la información anterior se puede advertir que el sistema de justicia federal mexicano presenta una clara tendencia de saturación cercana a 1, lo cual quiere decir que el número de asuntos que ingresan a los juzgados de Distrito comienzan a superar el número de asuntos que se logran egresar. Como advierte la propia Dirección General de Estadística y Planeación Judicial:

Un ejemplo de que la saturación del sistema es un hecho consumado en México, es el siguiente: En 2008 el promedio ponderado de egresos por Juzgado de Distrito fue de 1,407 asuntos, si distribuimos uniformemente esta cantidad a lo largo de un año se tiene que cada juez debe resolver 4 asuntos por día contando sábados y domingos y aún así tener pendientes. La opción es clara, la demanda por servicios judiciales está por arriba de la capacidad instalada del sistema federal.⁴¹⁵

<i>Anualidad</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Egresos</i>	<i>Tasa de congestión</i>
2003	316,826	324,142	0.97%
2004	336,359	343,043	0.98%
2005	363,431	372,394	0.97%
2006	375,216	383,081	0.97%
2007	413,530	405,126	1.02%
2008	453,853	423,368	1.07%
2009	457,251	458,640	0.99%

Datos obtenidos de *Anexo estadístico*, consultable en: <http://www.dgepj.cjf.gob.mx/anexos>.

⁴¹⁵ Dirección General de Estadística y Planeación Judicial, *Estudio comparativo de los Poderes Judiciales de México y Europa 2006*, op. cit., nota 368, p. 28.

En ese sentido, ante el escenario de congestión del sistema de impartición justicia en México, a nivel federal, se comparte la propuesta que se menciona en el propio estudio en comento de continuar con la política de creación de nuevos órganos jurisdiccionales, en la medida que los recursos presupuestario lo permitan, sin embargo, además de este planteamiento, se considera importante enfrentar dicha problemática a partir de la incorporación de tecnologías de la información que permitan automatizar el trámite de los asuntos, y en consecuencia, disminuir las elevadas cargas de trabajo que registran los tribunales y juzgados federales.

Como se ha comentado en líneas anteriores, el Consejo de la Judicatura ha enfrentado básicamente la problemática de la saturación del sistema de justicia en México, a través de la ampliación de su capacidad para dar respuesta a la demanda del servicio, esto es, mediante la creación de nuevos órganos jurisdiccionales y plazas de juzgadores, secretarios, actuarios y oficiales administrativos. Por un lado, esta medida ha permitido resolver en el corto plazo la carga de trabajo, empero, por otro, ha trasladado el costo de la productividad del Poder Judicial en dos recursos: el económico y el humano.

Para corroborar la afirmación anterior, respecto a la concentración de la productividad del trabajo judicial, sobre el personal, resulta pertinente traer a colación otro trabajo de investigación elaborado por la Dirección General de Estadística y Planeación Judicial del Consejo de la Judicatura, denominado *Estudio sobre los Horarios de los Órganos Jurisdiccionales*, en el que se menciona que el 53% de los juzgados de Distrito existentes en 2008, esto es, 158 órganos, reportaron horario de salida entre las 14:30 y 15:00 horas y el restante 47%, equivalente a 138 juzgados, señalaron como hora de salida entre las 17:30 y las 22:00 horas. Por lo que se establece como conclusión en dicha investigación que:

— Las actividades se realizan con dedicación, constancia y mucho esfuerzo.

- En el horario laboral queda poco tiempo para el descanso.
- El trabajo irrumpe el ámbito doméstico, afectando el uso del tiempo libre, el contacto con la familia y el esparcimiento; este hecho es propio de los trabajadores de los órganos jurisdiccionales y no es cuestionado.⁴¹⁶

Conforme las evidencias empíricas señaladas, se considera que para resolver el problema de saturación de los tribunales y juzgados federales, no basta con contar con mayores recursos económicos que permitan crear nuevos órganos jurisdiccionales y plazas de servidores públicos, sino que además, se requiere incorporar tecnologías de información que permitan tramitar de manera más rápida y económica los procesos jurisdiccionales, tomando en cuenta que la sola creación de nuevos órganos de impartición de justicia y la asignación de mayor personal constituye una política que básicamente incide en el acceso a la justicia, más no en la eficiencia de ésta, en tanto que la demanda del servicio público se incrementa, al existir un aumento en la oferta de nuevos juzgados y tribunales.

Para comprender mejor los beneficios que puede aportar la incorporación de tecnologías de la información a la eficiencia de la justicia en México, conviene citar el caso de la creación de los juzgados de Distrito Primero y Segundo Auxiliar con competencia y jurisdicción en toda la República, con sede en el Distrito Federal, que se establecieron mediante los Acuerdos Generales 18/2007 y 34/2007, para tramitar y resolver las más de 220 mil demandas de amparo que presentaron más de 1 millón de quejosos contra la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.⁴¹⁷

⁴¹⁶ Dirección General de Estadística y Planeación Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, *Estudio sobre los horarios de los órganos jurisdiccionales*, México, 2008, p. 6. Consultable en: <http://www.dgepj.cjf.gob.mx/Indicadores/ESEHDLOJ.pdf>.

⁴¹⁷ Informe anual de labores 2008 del Poder Judicial de la Federación, *Revista Compromiso*, órgano informativo del Poder Judicial de la Federación, número especial, p. 23.

Para hacer frente a esta situación inédita de demanda de justicia en México, en tanto que el número de asuntos recibidos representaban más de la mitad del total de los 383,844 juicios de amparo indirecto que se registraron en ese año a nivel nacional en los restantes 334 juzgados de distrito, el Consejo de la Judicatura no se limitó a crear estos juzgados auxiliares y asignar una plantilla amplia de personal, ya que además, emprendió diversas acciones de innovación judicial, como fue la utilización de la firma electrónica para el seguimiento de expedientes (FESE),⁴¹⁸ que permitió que por primera vez las autoridades responsables rindieran sus informes previos y justificados por correo electrónico, lo cual, significó una mayor eficiencia en tiempo y dinero para los actores procesales involucrados, esto es, el Poder Judicial, los quejosos y las autoridades responsables, además de que la tramitación y resolución colectiva de estos asuntos, sentó un importante precedente para la configuración de las acciones colectivas en México.

En ese sentido, se considera que para hacer más eficiente la justicia en México, el Consejo de la Judicatura debe continuar con la incorporación de tecnologías de la información en el trabajo jurisdiccional, que permitan reducir el costo y el tiempo de la tramitación de los procesos judiciales.

B. La eficiencia judicial administrativa

De conformidad con los artículos 94, segundo párrafo, de la Ley Fundamental, y 68 de la Ley Orgánica, la administración del Poder Judicial está a cargo del Consejo de la Judicatura, con excepción de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral. Los artículos 134 de la Constitución federal y 1o. de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establecen que la administración de los recursos públicos federales se realizará con base

⁴¹⁸ Acuerdo General 21/2007 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece “la Firma Electrónica para el Seguimiento de Expedientes (FESE)”.

en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género. Para cumplir con la obligación constitucional y legal de administrar los recursos humanos, materiales e informáticos del Poder Judicial de la Federación, el Consejo de la Judicatura ejerce sus tareas, mediante el auxilio de la Comisión de Administración y las Secretarías Ejecutivas de Administración; Finanzas; y, de Obra, Recursos Materiales y Servicios Generales, en términos de los artículos 48, 73, 79 y 76, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que Reglamenta la Organización y Funcionamiento del Propio Consejo, respectivamente.

Conforme el marco normativo anterior, el manejo eficiente de los recursos del Consejo de la Judicatura se vuelve una cuestión estratégica, atendiendo el incremento de las necesidades y la escasez de los recursos presupuestales. Como comenta el citado especialista Fix-Fierro, la eficiencia se ha convertido en un elemento importante para evaluar el desempeño institucional de los órganos de gobierno judicial en los sistemas judiciales contemporáneos, puesto que no puede haber impartición de justicia pronta, si el órgano encargado de proporcionar los recursos, en este caso el Consejo de la Judicatura, no funciona eficientemente.⁴¹⁹

Ante esa circunstancia se impone la necesidad de que el Consejo de la Judicatura incorpore a su modelo de gestión administrativa los instrumentos de planeación estratégica y evaluación, con el objeto de mejorar la aplicación de los recursos de los programas institucionales de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, ya que como comenta el magistrado Óscar Vázquez Marín, consejero de la Judicatura Federal:

La utilidad de este proceso de evaluación, es la de generar información necesaria a la Institución, para la implementación de medidas preventivas y correctivas, y para una adecuada toma de decisiones, en los distintos programas, así como también para dar

⁴¹⁹ Fix-Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia*, *op. cit.*, nota 47, p. 104.

seguimiento a los avances y desarrollo de los programas, para constatar que se cumplan los objetivos fijados en esto.⁴²⁰

A la fecha, solamente dos órganos auxiliares del Consejo cuentan dentro de su operación con el mecanismo de evaluación interna: la Visitaduría Judicial y el Instituto Federal de la Defensoría Pública. De conformidad con el artículo 98 del Acuerdo General 7/2008 del Pleno del Consejo, que Regula la Organización y Funcionamiento de la Visitaduría Judicial, el Visitador General evalúa el desempeño de los visitadores judiciales “B” cada seis meses. Asimismo, el artículo 56 de las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de la Defensoría Pública señala que el objetivo de la evaluación es la de calificar el desempeño de los defensores públicos y asesores jurídicos, para elevar la calidad de los servicios que prestan éstos a los justiciables.

Por tal motivo, se estima conveniente extender los mecanismos de planeación estratégica y evaluación a los restantes órganos auxiliares y unidades administrativas del Consejo, como una manera de mejorar la gestión de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos de la Judicatura Federal, que permita tener ubicado las fortalezas y debilidades del funcionamiento de este órgano de gobierno y administración judicial, por áreas y servidores públicos que los integran.

Al respecto, no pasa desapercibido que distintas áreas del Consejo de la Judicatura realizan tareas de planeación estratégica para ejecutar los planes y programas a su cargo, como lo precisa Carlos Matute González,⁴²¹ sin embargo, lo que se propone, es unificar de manera transversal las acciones de planeación de las diferentes unidades administrativas y órganos auxiliares

⁴²⁰ Versión estenográfica de la presentación de su plan de trabajo ante el Pleno de la Suprema Corte, en el concurso de selección de consejero de la Judicatura Federal, en sesión de 21 de noviembre de 2006, consultable en: <http://www.scjn.gob.mx>.

⁴²¹ Matute González, Carlos F., *op. cit.*, nota 4.

que integran el Consejo de la Judicatura, que permita evaluar las acciones y resultados de las políticas públicas judiciales instrumentadas por este órgano constitucional, en los ámbitos de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, mediante un sistema computarizado que permita conocer la información institucional de manera automatizada.

Ahora bien, respecto a la integración del Consejo de la Judicatura resulta pertinente comentar que en 1995 el Poder Judicial contaba con un total de 12,097 servidores públicos, distribuidos de la siguiente manera: 11,172 adscritos a órganos jurisdiccionales y 925 adscritos a instancias propiamente administrativas.⁴²² Tras quince años de su creación en la Constitución federal, al 13 de noviembre de 2009, el Consejo de la Judicatura registró un total de 30,966 servidores públicos, de los cuales, 27,411 se encontraban adscritos a órganos jurisdiccionales (tribunales de Circuito y juzgados de Distrito); 903 a órganos jurídicos-administrativos (ponencias de consejeros, Visitaduría Judicial, Instituto Federal de la Defensoría Pública, Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, Contraloría del Poder Judicial de la Federación); y, 2,652 adscritos a unidades administrativas del Consejo de la Judicatura (comisiones, secretarías ejecutivas y direcciones generales).⁴²³

De los números anteriores, resulta que el número de servidores públicos del Poder Judicial aumentó de 1995 a 2009, en un 156%.⁴²⁴ Este porcentaje constituye una tendencia importante que manifiesta el interés del Poder Judicial por contar con

⁴²² *El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación*, op. cit., nota 168, p. 61.

⁴²³ Véase *Informe anual de labores 2009, Anexo documental*, p. 602. Consultable en: <http://www.cjf.gob.mx>.

⁴²⁴ Porcentaje obtenido por calculo propio, mediante la formula de tasa de crecimiento, que resulta del número de servidores públicos en el año final de 2009 (30,966), menos los del año inicial de 1995 (12,097), lo que resulta (18,869), entre el año inicial (12,097) y lo que deriva por 100%, de lo que se obtiene la cantidad de 155.98%.

el personal suficiente para hacer frente a la demanda de la población del servicio público de justicia. Empero, también refleja un crecimiento considerable del número de servidores públicos adscritos al Consejo de la Judicatura, en comparación con el número de servidores públicos adscritos a los órganos de impartición de justicia, pues si bien, durante ese mismo período el número de servidores públicos adscritos a juzgados de Distrito y tribunales de Circuito se incrementó en un 145%,⁴²⁵ al pasar de 11,172 servidores públicos a 27,411; el número de servidores públicos adscritos a instancias administrativas que no desempeñan funciones jurisdiccionales, se aumentó en una mayor proporción, esto es, un 284%,⁴²⁶ al pasar de 925 servidores públicos en 1995, a 3,555 en 2009.

En ese sentido, resulta positiva la reforma aprobada por el Pleno del Consejo de la Judicatura, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de Mayo de 2009, al artículo 60 del diverso Acuerdo General 66/2006, que Reglamenta el Proceso Presupuestario en el Consejo de la Judicatura Federal, por el que se estableció que previó a la creación de nuevas plazas definitivas, se deberá contar con el dictamen de suficiencia presupuestal correspondiente, de la misma forma como se racionaliza la autorización de nuevas plazas en los órganos jurisdiccionales. Sería infructuoso el tratar que los órganos jurisdiccionales federales fueran eficientes en su integración, si el órgano encargado de su administración registra signos de ineficiencia en su conformación.

⁴²⁵ Porcentaje obtenido por calculo propio, mediante la formula de tasa de crecimiento, que resulta del número de servidores públicos jurisdiccionales en el año final de 2009 (27, 411), menos los del año inicial de 1995 (11,172), lo que resulta (16,239), entre el año inicial (11,172) y lo que deriva por 100%, de lo que se obtiene la cantidad de 145.35%.

⁴²⁶ Porcentaje obtenido por calculo propio, mediante la formula de tasa de crecimiento, que resulta del número de servidores públicos administrativos en el año final de 2009 (3, 555), menos los del año inicial de 1995 (925), lo que resulta (2,630), entre el año inicial (925) y lo que deriva por 100%, de lo que se obtiene la cantidad de 284.32%.

Por lo que además de la realización de estudios de suficiencia presupuestaria, se considera importante establecer en la Ley Orgánica, el sistema de servicio civil de carrera para los servidores públicos del Consejo de la Judicatura que desarrollan tareas de administración judicial, en el que se establezca, entre otros aspectos, que la designación de estos servidores públicos se realice mediante concursos de oposición, como se contempla en el Consejo General del Poder Judicial de España, en el que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 146.1 de la Ley Orgánica 6/1985 de ese país *La provisión de los puestos de los órganos técnicos del Consejo General del Poder Judicial, se realizará mediante concurso de méritos.*

En congruencia con lo anterior, se retoma la propuesta formulada por el doctor Alejandro Romero Gudiño:

En este orden de ideas, para contar con un Consejo de la Judicatura profesionalizado, íntegro y eficaz que pueda satisfacer tanto las necesidades de los órganos jurisdiccionales como las de la sociedad, se propone que en materia de profesionalización, que la Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación, sea la encargada de regular la planeación, organización, operación, desarrollo, control y evaluación del sistema de profesionalización judicial, para los trabajadores administrativos del Consejo de la Judicatura Federal, ya señalados, conociendo de todas y cada una de las etapas de dicho sistema, con apoyo de la Comisión de Administración, así como del Instituto de la Judicatura Federal.⁴²⁷

Al respecto debe decirse, que la Comisión de Administración del propio Consejo de la Judicatura, en sesión de 2 de abril de 2009, emitió la convocatoria del *Concurso Interno de Oposición para cubrir la plaza de Director de Recursos Materiales, adscrita a la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales*, por lo que sería conveniente extender estos concursos de oposición a las restantes plazas de los órganos auxiliares y unidades administrativas del Consejo de la Judicatura.

⁴²⁷ Romero Gudiño, Alejandro, *op. cit.*, nota 4, p. 60.

En ese mismo sentido, se propone elevar los requisitos profesionales que se exigen en el Acuerdo General que Reglamenta la Organización y Funcionamiento del propio Consejo para ocupar los cargos de secretarios ejecutivos y secretarios técnicos, adscritos a las áreas de Secretaría Ejecutiva del Pleno; Carrera judicial y Disciplina, por tratarse éstas de unidades administrativas que ejercen funciones jurídicas sustanciales. Para ocupar el cargo de secretario ejecutivo de Pleno, carrera judicial y disciplina, actualmente, únicamente se exige tener título profesional de licenciado en derecho, con experiencia mínima de cinco años, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso con sanción privativa de libertad mayor de un año, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 de la Ley Orgánica y 64 del Acuerdo General que Reglamenta la Organización y Funcionamiento del Propio Consejo. Mientras que para los secretarios técnicos, se pide que cuenten con título profesional legalmente expedido en alguna materia afín a las facultades del Consejo, experiencia mínima de tres años, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso quienes, en términos de lo señalado por los numerales 84 y 87 de la Ley Orgánica, así como 144 del referido Acuerdo General que Reglamenta la Organización del Consejo.

Por tanto sería bueno adicionar a los preceptos normativos citados, que los titulares de las secretarías ejecutivas de Pleno; Carrera judicial y Disciplina; así como los secretarios técnicos que las integran, además de cumplir con los anteriores requisitos, contarán con experiencia mínima de cinco y tres años, respectivamente, en alguna categoría de la carrera judicial previstas en el artículo 110, fracciones IV a IX, entre las que se enuncian: subsecretario general de acuerdos de la Suprema Corte o de la Sala Superior del Tribunal Electoral; secretario de estudio y cuenta de ministro o secretarios de estudio y cuenta e instructores de la Sala Superior; secretario de acuerdos de sala; subsecretario de acuerdos de sala; secretario de tribunal de Circuito o secretario

de estudio y cuenta de las Salas Regionales del Tribunal Electoral; y, secretario de juzgado de Distrito.

Lo anterior, con la finalidad de privilegiar la experiencia jurisdiccional en la toma de decisiones de la administración judicial. Tal y como sucede a la fecha en la Visitaduría Judicial, en donde para ser visitador general o visitador judicial “A”, se requiere ser magistrado de Circuito ratificado y previamente juez de Distrito. Asimismo, para ser director general y secretario técnico de ese órgano auxiliar, se exigen cinco y tres años de experiencia jurisdiccional, respectivamente, de conformidad con los artículos 11 y 13 del Acuerdo General 7/2008 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que Regula la Organización y Funcionamiento de la Visitaduría Judicial.

2. *La eficiencia de la gestión judicial*

A diferencia de la administración judicial que se centra en el correcto aprovechamiento de los recursos de la judicatura, la gestión judicial se refiere propiamente a todas aquellas “tareas y actividades organizacionales encaminadas a mejorar la cantidad y la calidad en la prestación de servicios judiciales.”⁴²⁸ La concepción de la gestión judicial se funda en la perspectiva de los tribunales como organizaciones profesionales, toda vez que se considera que éstos:

...constituyen un conjunto estructurado de roles o funciones (jueces, secretarios, abogados, agentes del ministerio público y acusados, demandantes y demandados, etcétera.,) que persiguen fines comunes (principalmente la solución de controversias de naturaleza jurídica) y que emplean métodos de trabajo preestablecidos y rutinarios (el procedimiento judicial).⁴²⁹

⁴²⁸ Fix-Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia*, *op. cit.*, nota 47, p. 309.

⁴²⁹ Fix-Fierro, Héctor, “Los consejos de la judicatura entre profesión y organización”, *op. cit.*, nota 64, pp. 74 y 75.

En la concepción de la gestión judicial los juzgadores desempeñan un doble rol: el de impartidores de justicia y el de administradores, al considerarse a los órganos jurisdiccionales, como organizaciones profesionales creadas para la prestación del servicio público de justicia, con la mayor racionalidad de recursos posibles. Por lo que se introduce en la administración de los órganos jurisdiccionales el enfoque gerencial, ya que los juzgadores además de tener que resolver los asuntos jurisdiccionales que se les plantean, tienen que dirigir profesionalmente la gestión interna de las unidades jurisdiccionales “como aparato organizado que emplea recursos escasos”,⁴³⁰ dado que:

Bajo el doble impacto de la creciente demanda de servicios y la limitación de recursos fiscales y organizacionales, la administración de justicia se racionaliza. Los tribunales están dejando de ser dominios semif feudales, controlados profesional y colegialmente, por los jueces, para convertirse en dependencias administrativas modernas, análogas a una empresa, preocupadas por la celeridad, la eficiencia, la productividad, la simplificación y la efectividad de costos en la provisión de servicios judiciales.⁴³¹

De conformidad con el artículo 97 constitucional, párrafo cuarto, la administración interna de los órganos jurisdiccionales, queda confiada a los magistrados de circuito y jueces de distrito, por lo que el Consejo de la Judicatura ha adoptado una actitud de respeto a la independencia y autonomía judicial. Sin embargo, como apuntan los referidos investigadores Caballero Juárez, López-Ayllón y Oñate Laborde, esta actitud ha sido percibida por los juzgadores federales como un distanciamiento del Consejo de la Judicatura ante los problemas de sobrecarga de trabajo y rezago de asuntos pendientes a los que cotidianamente se enfrentan,

⁴³⁰ Fix-Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia*, op. cit., nota 47, p. 36.

⁴³¹ Heydebran, Wolf y Seron, Carroll, *Rationalizing Justice. The Political Economy of Federal District Courts*, Albano, State University Of New Cork Press, citado por Fix-Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia*, op. cit., nota 47, p. 215.

lo cual ha significado “que los juzgadores no perciban ningún beneficio de la nueva estructura de gobierno y administración”.⁴³²

Lo anterior ha propiciado que la tarea de dirección de los órganos jurisdiccionales, se convierta en una actividad laboral compleja, cargada de tensión y presión, dado que además de la responsabilidad constitucional y legal que tienen los juzgadores de tramitar y resolver los asuntos que se les presentan, se impone la necesidad de que se hagan cargo del manejo interno de los recursos humanos y materiales que lo conforman. Por lo que generalmente los servidores públicos dedicados a la tarea de impartición de justicia, tienen que realizar esfuerzos sobrehumanos para cumplir cabalmente con su función, que en la mayoría de las ocasiones se traducen en sacrificios de la salud personal, la vida familiar o el desarrollo profesional de los juzgadores. Como reconoce el magistrado Rojas Caballero:

Con preocupación he visto a muchos compañeros juzgadores dedicar materialmente todos sus días sacrificando su salud, hijos y familia para enfrentar la carga de trabajo del órgano jurisdiccional que les fue encomendado. Como consecuencia de ello su personal padece lo mismo, jornadas extenuantes, poco avance, desgaste físico y emocional, en una palabra: frustración.⁴³³

De lo anterior se advierte la importancia de la gestión del despacho judicial, en la función jurisdiccional. Por lo general, los juzgadores suelen aprender la forma en que se administra un órgano jurisdiccional, hasta que llegan a ocupar el cargo de juez de Distrito, ya que si bien, la mayoría de ellos han tenido la experiencia previa de desempeñarse como secretarios encargados del despacho o en funciones de juez o magistrado, nada se compara con la enorme responsabilidad que significa el ejercicio de la función jurisdiccional como titular. El conocimiento previo de la forma de dirigir un juzgado, generalmente esta influido por el es-

⁴³² *Libro Blanco de la reforma judicial*, *op. cit.*, nota 55, p. 266.

⁴³³ Rojas Caballero, Ariel Alberto, *op. cit.*, nota 377, p. 37.

tilo personal de dirección que se experimentó bajo la conducción de otro titular. De tal forma, que si el secretario tuvo la suerte de colaborar con un juzgador eficiente y humano, es muy probable que reproduzca esos mismos patrones positivos de gestión. Por el contrario, si no tuvo la fortuna de trabajar con un titular preocupado por dirigir correctamente el órgano jurisdiccional, existen muchas posibilidades que el nuevo juzgador igualmente no esté interesado en mejorar el funcionamiento administrativo del juzgado a su cargo.

En relación a este tópico, resulta pertinente destacar la propuesta formulada por el magistrado Óscar Vázquez Marín, en su comparecencia para ocupar el cargo de consejero de la Judicatura Federal, en el sentido de institucionalizar un curso propedéutico dirigido a los jueces de Distrito, de primera adscripción “que sea impartido por ministros, consejeros de la Judicatura Federal, titulares de los órganos jurisdiccionales, magistrados y jueces de Distrito de reconocida capacidad, en el que se aborden temas sobre la ética judicial, sobre la administración de los órganos jurisdiccionales, los procedimientos disciplinarios y el respeto a los derechos laborales de los trabajadores, entre otros”⁴³⁴ la cual, posteriormente fue incorporada a los Acuerdos Generales 30/2010 y 83/2008, que Reglamentan los Concursos Internos y Libres de Oposición para la Designación de Jueces de Distrito, al prever de manera coincidente en sus artículos 58 y 48, respectivamente, que una vez publicada la lista definitiva de vencedores:

...el Consejo organizará y citará a los recién designados Jueces para que participen en cursos informativos, los que serán impartidos por consejeros, jueces en ejercicio, secretarios ejecutivos, el visitador general, el director general de estadística y planeación judicial, el director general de recursos humanos y los demás funcionarios que se considere pertinentes, con el fin de que aquéllos

⁴³⁴ Versión estenográfica de la presentación de su plan de trabajo ante el Pleno de la Suprema Corte, en el concurso de selección de consejero de la Judicatura Federal, en sesión de 21 de noviembre de 2006, consultable en: <http://www.scjn.gob.mx>.

puedan formular sus dudas sobre aspectos del funcionamiento de un Juzgado; se les proporcione la normatividad administrativa aplicable; y se les oriente sobre trámites o solicitudes que habrán de dirigir al Consejo.

Aún cuando se estima acertado la organización de este tipo de cursos introductorios de la administración judicial, se considera atinente que el Consejo de la Judicatura, como órgano encargado de la administración de los juzgados y tribunales federales, retome a través del Instituto de la Judicatura, la investigación y publicación de obras relacionadas con los temas de dirección de los órganos jurisdiccionales, que permitan a los juzgadores federales ampliar y profundizar sus conocimientos en el manejo interno de los juzgados y tribunales, como es el caso, de la obra *Administración y liderazgo para órganos jurisdiccionales*, escrita por el citado magistrado Ariel Alberto Rojas Caballero, la cual constituye una excelente guía para el manejo administrativo de los órganos de impartición de justicia.

El otro aspecto de la gestión judicial, en el cual el Consejo de la Judicatura pudiera profundizar, además de la profesionalización del despacho judicial, es el de la incorporación de tecnologías de información en la gestión judicial, para facilitar el control sobre el trámite y resolución de los asuntos. Durante el transcurso de su funcionamiento, el Consejo de la Judicatura ha desarrollado diversos esfuerzos de innovación tecnológica con la finalidad de contar con información institucional completa, veraz, oportuna y uniforme para la adecuada toma de decisiones en la administración judicial. Estos esfuerzos se han realizado en dos ámbitos: el de las unidades administrativas del Consejo de la Judicatura y el de los órganos jurisdiccionales.

La Dirección General de Informática ha desarrollado en las unidades administrativas del Consejo de la Judicatura, tres programas denominados: SIGGA, SISCO y SICOGD. El Sistema Global de Gestión Administrativa (SIGGA), es una herramienta de gestión que permite el control de los asuntos que ingresan a las áreas administrativas del Consejo de la Judicatura. El Siste-

ma de Seguimiento de Compromisos (SISCO) es un mecanismo que permite dar seguimiento a los compromisos que adquiere cada área y en el se registran los avances que se tienen de dichos compromisos durante el tiempo que transcurre para su atención. El Sistema de Control de Gestión Documental (SICOGD), a diferencia de los dos primeros, integra un procedimiento de aplicación más amigable, que permite realizar un control tanto de los asuntos que ingresan, como de los que egresan, aunado a la digitalización de documentos.

En el ámbito de los órganos jurisdiccionales federales, destaca el programa informático denominado SISE. De conformidad con los artículos primero, segundo y tercero del Acuerdo General 28/2001, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece la obligatoriedad del uso del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), éste es un programa automatizado de captura y reporte de datos estadísticos sobre el movimiento de los diversos asuntos que conocen los juzgados y tribunales federales, de uso obligatorio, cuya administración está a cargo de la Dirección General de Estadística y Planeación Judicial, que tiene como una de sus principales fortalezas la extracción, concentración, explotación y análisis de la información estadística mensual de los órganos jurisdiccionales, que sirve tanto en lo particular, para cada juez o magistrado, como en lo general, al Consejo de la Judicatura para integrar las estadísticas mensuales y anuales de los Circuitos Judiciales, así como para las partes, el conocer el estado procesal de sus asuntos, sin embargo, uno de los aspectos a mejorar de dicho sistema, es la circunstancia de que la información capturada sea compartida de manera automatizada con las diversas áreas del propio Consejo de la Judicatura que la requieren para la generación de políticas públicas judiciales.

De los dos ámbitos en que se han ejecutado proyectos de innovación tecnológica, relacionados con la administración judicial, se observa que en las unidades administrativas del Consejo de la Judicatura, primordialmente se han aplicado instrumentos de control de gestión, mientras que en los órganos jurisdiccionales

federales principalmente se han empleado herramientas para el control de la información estadística (SISE). Por lo que sería conveniente trasladar la experiencia del control de gestión judicial desarrollado en los órganos jurisdiccionales, al campo del gobierno judicial, mediante el diseño y ejecución de un *software* que permita monitorear, controlar y evaluar los resultados del proceso de planeación estratégica de la organización del Poder Judicial, esto es, medir el grado de avance o cumplimiento de la misión, visión, objetivos y metas establecidos en los planes y programas institucionales del Consejo de la Judicatura, que facilite la toma de decisiones de sus integrantes.

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

A pesar de que el modelo del Estado de bienestar ha entrado en una tendencia de franca retirada en la prestación de servicios públicos considerados en antaño como irrenunciables: la salud, la educación y la vivienda; existen dos servicios básicos a los cuales el aparato público no ha podido declinar, sino todo lo contrario, redimensionar su actividad: los servicios de seguridad pública e impartición de justicia.⁴³⁵ Paralelo a las recientes transformaciones económicas, sociales y políticas efectuadas en la estructura del Estado moderno, en el derecho comparado comenzó a gestarse desde los años sesenta del siglo próximo pasado, todo un movimiento de alcance mundial encabezado por el jurista italiano Mauro Cappelletti, enfocado en hacer efectivos los derechos de las personas de acceder a la prestación de los servicios públicos de justicia.⁴³⁶

⁴³⁵ Fix-Fierro, Héctor y López Ayllón, Sergio, “El acceso a la justicia en México. Una reflexión multidisciplinaria”, en Valadés, Diego y Gutiérrez, Rodrigo, (coords.), *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho constitucional I*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 112 y 113.

⁴³⁶ Véase, Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant, *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Aunado a este avance doctrinario, el tema del acceso a la justicia cobró un auge particular en aquellos países en vías de desarrollo, en virtud del reconocimiento realizado por organizaciones económicas internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial, sobre el potencial de los órganos de impartición de justicia como agentes claves para el combate de la desigualdad social.⁴³⁷ El reconocimiento de los órganos jurisdiccionales como instrumentos del desarrollo, encuentra sustento en la idea de la justicia como un bien público puro, en términos de la teoría económica, el cual no es dable ni deseable excluir de sus beneficios a ningún miembro de la población,⁴³⁸ en virtud de que se considera, que “un mejor acceso a la justicia es fundamental para poder ofrecer los servicios básicos a la sociedad y cumplir con las metas antes mencionadas de democratización e institucionalización y redefinición de la relación entre sociedad y estado”.⁴³⁹

Conceptualmente, el acceso a la justicia puede ser entendido como “la posibilidad de que los justiciables puedan llevar sus conflictos a las instancias jurisdiccionales y obtener de ellas respuestas que contribuyan a solucionar sus problemas en lo particular y los problemas sociales en lo general”.⁴⁴⁰ De acuerdo a los coautores del *Libro Blanco de la reforma judicial*, el acceso a la justicia puede ser analizado desde tres perspectivas: 1) como un problema de derecho procesal; 2) como resultado de una política institucional; y, 3) como un problema social.⁴⁴¹ En las siguientes líneas se comentara el principio del acceso a la justicia en el Consejo de la Judicatura, desde las tres perspectivas apuntadas.

⁴³⁷ Fix-Fierro, Héctor y López-Ayllón, Sergio, *op. cit.*, nota 435, p. 113.

⁴³⁸ Stiglitz, Joseph E., *op. cit.*, nota 77, p. 195

⁴³⁹ Dakolias, María, *El sector judicial en América Latina y el Caribe. Elementos de reforma*, Washington, Banco Mundial (documento técnico número 319S), 1997, p. 42, citado por Fix-Fierro, Héctor y López-Ayllón, Sergio, *op. cit.*, nota 435, p. 113.

⁴⁴⁰ Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant, *op. cit.*, nota 436.

⁴⁴¹ *Libro Blanco de la reforma judicial*, *op. cit.*, nota 55, p. 39.

1. *El acceso a la justicia como problema de derecho procesal*

El acceso a la justicia como problema de derecho procesal se relaciona con la revisión de las condiciones establecidas en las leyes adjetivas para permitir a los justiciables un mejor y más rápido trámite y resolución de los asuntos. Si bien es cierto que éste es un asunto que compete directamente a los legisladores, por su facultad para crear, modificar o abrogar las leyes; no menos cierto es, que los juzgadores son los encargados de interpretarlas y aplicarlas a los casos concretos que se les plantean. La mejora de las leyes e instituciones procesales constituye una opción clara tanto para desalentar a los justiciables que ejercen su derecho de acudir a los juzgados y tribunales sin tener una causa fundada, como para incentivar a aquellos que en verdad poseen una causa legítima para solicitar el amparo y protección de la justicia. En síntesis, se trata de lograr que los diversos procedimientos judiciales sean más simples, rápidos y baratos para los gobernados, modificando las reglas e instrumentos procesales.⁴⁴²

El artículo 20 constitucional, apartado B, fracción VII, prevé que todo imputado en los procesos penales: “Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa”. De acuerdo con los indicadores publicados por la Dirección General de Estadística y Planeación Judicial del Consejo de la Judicatura, el tiempo de resolución de los procesos penales federales, en primera instancia, que son competencia de los juzgados de Distrito, en 2003 fue de 269 días en promedio; en 2004 se incrementó a 312;⁴⁴³ en 2005 disminuyó a 216;⁴⁴⁴ en 2006 vol-

⁴⁴² Fix-Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia*, op. cit., nota 47, p. 264.

⁴⁴³ Matriz general de datos de Estadística Judicial 2001-2004, consultable en: http://www.dgepj.cjf.gob.mx/indicadores/indicadores_de_productividad.pdf.

⁴⁴⁴ Dato obtenido por cálculo propio, que comprende el promedio nacional de la duración en días del auto de plazo constitucional al dictado de la sentencia (6267 días, entre 29 Circuitos Judiciales) conforme la información publicada en: http://www.dgepj.cjf.gob.mx/indicadores/mdej_05.pdf.

vió a crecer a 263;⁴⁴⁵ en 2007 a 273;⁴⁴⁶ en 2008 descendió a 231⁴⁴⁷ y en 2009 se ubicó en 248 días.⁴⁴⁸

Conforme la información estadística anterior, se observa que la duración de los juicios penales de 2003 a 2009, a nivel federal, disminuyó en un 8%,⁴⁴⁹ al pasar de 269 días en 2003 a 248 en 2009, lo cual, puede considerarse aceptable, si se toma en cuenta que el aumentó en el número de procesos penales federales, durante ese mismo periodo, fue del 97%, al registrarse en 2001 19,422 ingresos, en 2003,⁴⁵⁰ 32,592 asuntos en 2004,⁴⁵¹ 40,039

⁴⁴⁵ Dato obtenido por calculo propio, que comprende el promedio nacional de la duración en días del auto de plazo constitucional al dictado de la sentencia (7639 días, entre 29 Circuitos Judiciales) conforme la información publicada en: http://www.dgepj.cjf.gob.mx/indicadores/MDEJ_JD_2006_2.pdf.

⁴⁴⁶ Dato obtenido por calculo propio, que comprende el promedio nacional de la duración en días del auto de plazo constitucional al dictado de la sentencia (7918 días, entre 29 Circuitos Judiciales) conforme la información publicada en: http://www.dgepj.cjf.gob.mx/indicadores/MDEJ_JD_2007_2.pdf.

⁴⁴⁷ Dato obtenido por calculo propio, que comprende el promedio nacional de la duración en días del auto de plazo constitucional al dictado de la sentencia (6919 días, entre 30 Circuitos Judiciales, conforme la información publicada en: <http://www.dgepj.cjf.gob.mx/Indicadores/Default.asp?ano=2008&torid=2&nivel=5&indicador=18&anio=2008&tor=2&niv=5&ind=&mostrar=1>).

⁴⁴⁸ Dato obtenido por calculo propio, que comprende el promedio nacional de la duración en días del auto de plazo constitucional al dictado de la sentencia (7679 días, entre 31 Circuitos Judiciales) conforme la información publicada en: <http://www.dgepj.cjf.gob.mx/Indicadores/Default.asp?ano=2009&torid=2&nivel=5&indicador=18&anio=2009&tor=2&niv=5&ind=&mostrar=1>.

⁴⁴⁹ Porcentaje obtenido por calculo propio, mediante la formula de tasa de crecimiento, que resulta del número de días en el año final de 2009 (248), menos los del año inicial de 2003 (269), lo que resulta (-21), entre el año inicial (269) y lo que deriva por 100%, de lo que se obtiene la cantidad de -7.80%.

⁴⁵⁰ Porcentaje obtenido por calculo propio, mediante la formula de tasa de crecimiento, que resulta del número de asuntos ingresados en el año final de 2008 (38,351), menos los del año inicial de 2001 (19,422), lo que resulta (18,929), entre el año inicial (19,422) y lo que deriva por 100%, de lo que se obtiene la cantidad de 97.46%. Información publicada en: http://www.dgepj.cjf.gob.mx/docs/anexoestadistico/anexos2003/graficas/procesos_penales_federales_jd_2003.pdf.

⁴⁵¹ Información publicada en: http://www.dgepj.cjf.gob.mx/docs/anexoestadistico/anexos2004/graficas/RG_JDOS05.pdf.

causas en 2005,⁴⁵² 35,891 procesos en 2006,⁴⁵³ 43,500 en 2007,⁴⁵⁴ 38,351 litigios penales en 2008⁴⁵⁵ y 41,474 en 2009.⁴⁵⁶

De lo anterior se colige, que el principal problema de la impartición de justicia penal en México, desde el punto de vista cuantitativo, por lo menos a nivel federal, no reside en la duración de su tramitación, sino en el aumento del ingreso de causas penales, que se ha originado con motivo de los elevados índices de inseguridad pública que registra la sociedad mexicana en los últimos años, al pasar en menos de una década, de una criminalidad medianamente controlable, a una alta criminalidad incontrolable.

Para resolver este problema, derivado de la reforma constitucional publicada el 18 de junio de 2008, por la que se introdujo en México el sistema penal acusatorio y oral, se modificó, entre otros artículos, el 17 constitucional, al cual se le adicionó como tercer párrafo, que: “Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial”.

De las nuevas figuras y procedimientos jurídicos incorporados al sistema de justicia penal mexicano, con motivo de la citada reforma constitucional, destacan los medios alternos de solución de conflictos, como una de las propuestas más viables para solucionar el problema de la sobre carga de asuntos que enfrentan los juzgados penales, a saber: a) criterios de oportunidad (artículo 21 constitucional, séptimo párrafo); b) procedimiento abreviado (ar-

⁴⁵² Información publicada en: http://www.dgepj.cjf.gob.mx/docs/anexoestadistico/anexos2005/graficas/RG_7DOS05_05.pdf.

⁴⁵³ Información publicada en: http://www.dgepj.cjf.gob.mx/docs/anexoestadistico/anexos2006/graficas/RG_7DOS05_06.pdf.

⁴⁵⁴ Información publicada en: http://www.dgepj.cjf.gob.mx/docs/anexoestadistico/anexos2007/graficas/PPF_7D_07.pdf.

⁴⁵⁵ Información publicada en: http://www.dgepj.cjf.gob.mx/docs/anexoestadistico/anexos2008/graficas/PPF_7D_08.pdf.

⁴⁵⁶ Información publicada en: http://www.dgepj.cjf.gob.mx/anexos/2009/docs/anexoestadistico/anexos2009/graficas/PPF_7D_09.pdf.

título 20 constitucional, apartado A, frac. VII); acuerdos reparatorios (artículo 17 constitucional, tercer párrafo); y, d) suspensión del proceso a prueba.⁴⁵⁷

Como se comentó anteriormente en otro trabajo: ni la oralidad busca celeridad, ni la celeridad se logra solamente con la oralidad. Más que brevedad, la oralidad pretende transparencia procesal. De lo que se sigue, que la propuesta de solución que subyace al problema de la saturación de los procesos penales, no son los juicios orales, sino en todo caso la instrumentación de los medios alternos de solución,⁴⁵⁸ en virtud de que:

Estos mecanismos funcionan como válvulas de escape que permiten resolver una gran cantidad de asuntos, para así disminuir la carga de trabajo que registran los juzgados y tribunales. Países como Estados Unidos y Francia, resuelven el 90% y 50%, respectivamente, de sus conflictos penales, a través de procedimientos sumarios, en los que se revisa los acuerdos logrados entre la fiscalía y la defensa, (González, El sistema de justicia penal y su reforma. Teoría y práctica, 2006, pp. 486-487). De lo que se sigue, que los juicios orales son utilizados en esos países, para un número menor de asuntos, que generalmente son aquellos que no son susceptibles de resolverse por algún medio alternativo de solución.⁴⁵⁹

Ahora bien, este fenómeno de congestiónamiento que reportan los juzgados penales en la tramitación y resolución de los asuntos, no es privativo de dicha materia, pues igualmente se presenta en las materias administrativa, civil y laboral.

⁴⁵⁷ Para conocer mayor información sobre los medios alternos de solución de conflictos, se puede consultar la obra de Natarén Nandayapa, Carlos y Ramírez Saavedra, Beatriz E., *Litigación oral y práctica forense penal*, México, Oxford, 2009, así como el trabajo de Perlin, Jean, “El proceso abreviado: política criminal, diseño procesal y la operación de los sistemas de justicia penal”, *El sistema de justicia penal en México: retos y perspectivas*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008, pp. 445-507.

⁴⁵⁸ Vázquez Marín, Óscar y Rivas Acuña, Israel, “Los juicios orales en México ¿condición o alternativa del sistema penal acusatorio?”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 24, 2007, p. 198.

⁴⁵⁹ *Idem*.

Lejos de intentar analizar la problemática que se presenta en cada una de esos procedimientos, por razones de espacio de este capítulo, se considera pertinente formular una propuesta general que pueda tratar en lo futuro cada una de ellas en lo particular. Esta propuesta consiste en otorgar al Consejo de la Judicatura la facultad de presentar iniciativas de ley, ante el Congreso de la Unión, en materia de administración de la justicia. A diferencia de lo que ocurre en el Consejo Superior de la Judicatura de Colombia o el Consejo General del Poder Judicial en España, en donde el primer órgano cuentan con la facultad de presentar proyectos de ley relativos y, el segundo de comentar los anteproyectos legislativos, relativos a la administración de justicia;⁴⁶⁰ la discusión de este asunto en México se ha centrado principalmente en la Suprema Corte y no en el Consejo de la Judicatura, siendo que este último es el órgano competente para diseñar y ejecutar diversos aspectos de las políticas públicas judiciales, como lo significa el acceso a la justicia. Si bien, tanto la Suprema Corte, como el Consejo de la Judicatura cuentan con la facultad para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, en términos de los artículos constitucionales

⁴⁶⁰ Sobre el particular, la Constitución colombiana, señala: “Artículo 257 Con sujeción a la ley, el Consejo Superior de la Judicatura cumplirá las siguientes funciones: ... 4. Proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales.”. Por su parte, el artículo 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial español, del 1o. de julio de 1985, señala: “1. El Consejo General del Poder Judicial deberá informar los anteproyectos de leyes y disposiciones generales en relación con las siguientes materias: a) Determinación y modificación de demarcaciones judiciales en los términos del artículo 35 de esta Ley; b) Fijación y modificación de la plantilla orgánica de jueces, magistrados, secretarios y personal que preste servicios en la administración de justicia; c) Estatuto orgánico de jueces y magistrados; d) Estatuto orgánico de los secretarios y del resto del personal al servicio de la administración de justicia; e) Normas procesales y cualesquiera otras que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales; f) Régimen penitenciario; g) Aquellas otras que le atribuyan las leyes. 2. El Consejo General del Poder Judicial emitirá el informe en el plazo de treinta días. Cuando en la orden de remisión se haga constar la urgencia del informe, el plazo será de quince días”.

94 y 100, respectivamente, resultaría sumamente positivo para el Poder Judicial, que ambos órganos contaran con la facultad para presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, en materia de administración de justicia, dado que ello, permitiría que dichas instituciones pudieran proponer reformas procesales oportunas tendientes a mejorar el acceso a la justicia, con base en la experiencia y el conocimiento de los juzgadores federales, como servidores públicos encargados de la interpretación y aplicación de las leyes al caso concreto.

2. *El acceso a la justicia como política institucional*

Una de las áreas en las que se muestra de manera más tangible las aportaciones del Consejo de la Judicatura a la administración de justicia, es precisamente en el diseño y ejecución de políticas públicas enfocadas a proteger la garantía constitucional de acceso a la justicia, consagrada en el artículo 17, segundo párrafo de nuestra carta magna, que consiste en el derecho que tienen todos los individuos de acceder a una impartición de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita.

Para cumplir con este derecho, el Consejo de la Judicatura ha seguido como principal línea de acción, la creación de nuevos órganos jurisdiccionales. De esta manera, mientras que en 1970 existían 0.21 juzgadores federales por cada cien mil habitantes, esa proporción se incrementó en 1980 apenas a 0.24, en 1990 se mantuvo en 0.24, en 1995 aumentó a 0.51, en el 2000 siguió esa misma tendencia al alcanzar la cantidad de 0.70, hasta llegar en el año 2009, al número de 1 juzgador, por cada cien mil habitantes.⁴⁶¹

⁴⁶¹ Cálculo propio, considerando los siguientes indicadores: 1970 población total: 48'225,000, número de juzgadores: 103; 1980 población total: 66'846,000, número de juzgadores: 167; 1990: población total: 81'249,000, número de juzgadores: 198; 2000 población total: 97'400,000, número de juzgadores: 687; 2009 población total: 107'550,697, número de juzgadores: 1066. La fórmula utilizada para obtener el número de juzgadores federales es: $\frac{\text{número de juzgadores}}{\text{población total}} \times 100,000$.

Conforme la información anterior, se muestra que mientras que de 1970 a 1990, el número de juzgadores federales, por cada cien mil habitantes, apenas se incrementó en un 14%; a partir de la creación del Consejo de la Judicatura a la fecha, esto es, de 1995 a 2009, el número de impartidores de justicia, a nivel federal, por cada cien mil habitantes en México, se incrementó en un 96%.

Sin embargo, a pesar de que esos datos nos revelan el compromiso institucional del Consejo de la Judicatura, por facilitar a los individuos el acceso a los órganos de justicia, estas cifras contrastan con las estadísticas que reportaron países iberoamericanos durante el 2006, como Costa Rica, que registró 17.4 jueces por cada cien mil habitantes, lo cual, lo ubica como el país líder en este rubro en la región; seguido de Uruguay con 14.3; Bahamas 11.8; Colombia 11.2; España 10.1; Bolivia 9.7; Puerto Rico 9.5; Honduras 9.2; Panamá 8.8; Perú 7.6; Brasil 7.2; Ecuador 6.8; Venezuela 6.6; República Dominicana 6.2; Guatemala 6.2; Chile 6.2; Belice 3.8; Guyana 3.5; Argentina 2.3; y, Jamaica 1.1.⁴⁶²

De lo anterior se deduce, que la creación de nuevos órganos jurisdiccionales resulta una estrategia insuficiente por sí sola, para facilitar el acceso de los ciudadanos a la justicia federal. En

rales (jueces de Distrito y magistrados de Circuito), fue: dividir el número de la población (107'550,697) entre cien mil, luego el número de juzgadores (1066) entre ese resultado (1075.5), de lo que se obtiene la cantidad de (0.991). Datos obtenidos de 1970 a 2000 de Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 195, p. 293. De 2009, información del Consejo Nacional de Población, obtenida de <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/00indicadores/00.xls>; y el número de juzgadores federales, que comprende jueces de Distrito y magistrados de Circuito (magistrados que integran tribunales unitarios y colegiados de Circuito) de la Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial, adscripción y creación de nuevos órganos, que al 1o. de noviembre de 2009, reportó: 652 órganos jurisdiccionales, a saber: 207 tribunales colegiados, 86 tribunales unitarios y 359 juzgados; consultable en: http://www.cjf.gob.mx/secretarias/secjacno/Creacion%20Nuevos%20Organos/crecimiento/2009/1475_3428.htm.

⁴⁶² Datos obtenidos de: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, *Reporte sobre la Justicia en las Américas, 2006-2007*, Santiago, 2007, p. 563, consultable en: <http://www.cejamericas.org> y de "Justicia quiere crear 1.200 nuevas plazas de jueces y fiscales en tres años", *El País*, Madrid, 19 de septiembre de 2009, consultable en: <http://www.elpais.com/articulo/espana>.

ese sentido, el Consejo de la Judicatura ha estimado conveniente instrumentar medidas adicionales, de las que destacan: la especialización de los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito, así como la creación de órganos jurisdiccionales auxiliares.

De conformidad con los numerales 94, párrafo sexto, de la Ley Fundamental; y 81, fracciones IV, VI y XXIV, de la Ley Orgánica, el Consejo de la Judicatura es el órgano constitucional competente para determinar el número, competencia territorial, y en su caso, especialización de los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito, en cada uno de los circuitos judiciales que integran el Poder Judicial mexicano, a nivel federal.

Con fundamento en la normativa citada, así como en el numeral 100, octavo párrafo, que otorga al Pleno del Consejo de la Judicatura la atribución de expedir los Acuerdos Generales que estime necesarios para el adecuado ejercicio de sus funciones, este órgano de gobierno y administración judicial, paulatinamente ha promovido la especialización de los órganos jurisdiccionales federales, en función de la demanda del servicio público de justicia que se ha detectado, a través de la emisión de los ordenamientos reglamentarios correspondientes, con el objetivo esencial de:

...propiciar un nivel ascendente de profesionalismo y excelencia; finalidad que se logra, entre otros aspectos, con la dedicación al estudio de toda la problemática jurídica que encierra determinada rama o materia del derecho y, de esa manera, eficientar la impartición de justicia, con el consecuente incremento en la calidad de los fallos que emitan los órganos del Poder Judicial de la Federación, así como su productividad.⁴⁶³

De tal suerte, que de los 305 órganos jurisdiccionales que existían en 1994, 88 eran especializados, lo que equivale a un 29%, de los cuales, 44 eran tribunales colegiados de Circuito y 44 juzgados de Distrito;⁴⁶⁴ en tanto que a 2009, de los 652 órganos

⁴⁶³ Considerando cuarto de los Acuerdos Generales 60/2004, 62/2004 y 72/2004, todos ellos, del Pleno del Consejo de la Judicatura.

⁴⁶⁴ *El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación, op. cit.*, nota 168, p. 45.

federales de justicia, 283 correspondían a órganos especializados, los que representan el 43%, de los cuales, 146 eran Tribunales Colegiados de Circuito, 9 tribunales unitarios de Circuito y 128 juzgados de Distrito.⁴⁶⁵

Por tanto, se estima que el Consejo de la Judicatura debe continuar con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas de acceso a la justicia, con base en la elaboración de estudios estadísticos de los órganos jurisdiccionales federales, que permitan determinar la especialización que debe predominar en un determinado circuito judicial, así como la plantilla profesional que lo debe integrar, atendiendo a la carga de trabajo promedio ideal que registran los diversos circuitos judiciales.

3. *El acceso a la justicia como problema social*

La perspectiva del acceso a la justicia como problema social, tiene que ver con el análisis de las diferentes limitaciones del sistema jurídico que permiten que los justiciables opten por acudir o no los aparatos de justicia. En un país tan diverso como México, que presenta tantas diferencias geográficas, culturales, sociales y económicas, el estudio del acceso a la justicia desde un enfoque social, se vuelve una condición esencial para asegurar la igualdad del derecho fundamental de la tutela jurisdiccional. Como apuntan Caballero Juárez y Concha Cantú, “Por una parte, las clases privilegiadas cuentan con otras formas de defender sus intereses de manera más rápida y confiable. Las clases marginadas, por otro lado, ante su distanciamiento o ignorancia sobre los procesos judiciales, optan por resolver sus conflictos por otras vías no siempre adecuadas ni imparciales.”⁴⁶⁶

Esta situación de desigualdad en el acceso a la justicia en México, se acentúa en una mayor medida en la justicia federal.

⁴⁶⁵ Datos obtenidos de la Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos, actualizados al 25 de febrero de 2009, consultables en: <http://www.cjf.gob.mx/secretarias/secjcano/>.

⁴⁶⁶ Concha Cantú, Hugo y Caballero Juárez, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*, op. cit., nota 305, p. 315.

Tanto por la cuantía de los negocios que se litigan, como por las instancias jurisdiccionales que es necesario agotar, por lo general los juicios de competencia federal son más costosos, que los juicios de competencia local. A pesar de que en el sistema jurídico mexicano, la gratuidad del servicio público de la impartición de justicia se encuentra garantizado constitucionalmente, en la práctica, sólo ciertos grupos con un determinado poder adquisitivo que se ubican a partir de la clase social media, pueden acceder al medio de defensa constitucional del amparo, toda vez que su instrumentación, además de fundarse en la procedibilidad del asunto, se basa en la capacidad económica de los ciudadanos para cubrir los honorarios de un abogado que cuente con los conocimientos profesionales suficientes para litigar en la materia federal.

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

Así las cosas, a partir de la expedición de la Ley Federal de Defensoría Pública el 28 de mayo de 1998, el Instituto Federal de Defensoría Pública ha logrado consolidar una importante estructura de defensores públicos y asesores jurídicos. De los 236 defensores que existían antes de la expedición de la nueva ley, al 15 de noviembre de 2008 existían 720 defensores públicos, adscritos de la siguiente manera: 279 a las agencias del Ministerio Público Federal, 304 a juzgados de Distrito y 137 a tribunales unitarios de circuito que conocen de la materia penal.

De tal suerte, que de 1998 a 2008, el número de defensores públicos federales, se incrementó en un 205%. Asimismo, de 1998 a 2008, se designaron 143 asesores jurídicos encargados de prestar los servicios de orientación, asesoría y representación

jurídica de las personas que solicitan este servicio en los juicios federales de las materias administrativa, civil y fiscal, de manera gratuita.⁴⁶⁷

No obstante los avances anteriores, se advierte como uno de los principales retos del acceso a la defensa penal gratuita, la cuestión de la protección de los derechos de los pueblos indígenas, pues además de que constituyen más de la décima parte de la población mexicana, representan los grupos étnicos más vulnerables, por su situación de desigualdad social que impide que tengan un acceso efectivo al derecho fundamental de la tutela jurisdiccional ante los juzgados y tribunales federales, entre otras causas, por la falta de conocimiento del idioma español. Sobre el particular, la carta magna, en su artículo 2, apartado A, fracción VIII, reconoce el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas de:

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

De acuerdo con datos del censo elaborado por el propio Instituto Federal de Defensoría Pública, en 2004 había sólo 82 abogados litigantes con la preparación lingüística necesaria para representar a los más de 12 millones de personas pertenecientes

⁴⁶⁷ Porcentaje obtenido por calculo propio, mediante la formula de tasa de crecimiento, que resulta del número de defensores públicos en el año final de 2008 (720), menos los del año inicial de 1998 (236), lo que resulta (484), entre el año inicial (236) y lo que deriva por 100%, de lo que se obtiene la cantidad de 205.08. Datos obtenidos del *Informe Anual de Labores del Poder Judicial de la Federación 2008*, pp. 655-656, consultable en: <http://www.cjf.gob.mx/secretarias/pleno/Info/IAL/IAL2008/AnexoDoc/Inicio.html>.

a los pueblos indígenas.⁴⁶⁸ Ante esa situación, el Consejo de la Judicatura, a través del Instituto Federal de la Defensoría Pública, a partir del 2007 instrumentó un programa en la selección de defensores públicos bilingües especializados en lenguas y cultura indígena que “den atención especializada a personas indígenas con respeto a su identidad cultural, en su propio idioma, para que comprendan y sean comprendidos durante todo el proceso legal, proporcionando asesoría jurídica técnico-penal adecuada para resguardar sus intereses y garantías”.⁴⁶⁹

De tal suerte que al 4 de marzo de 2009, existían 25 defensores públicos federales, expertos en 20 lenguas indígenas, provenientes precisamente de las regiones étnicas más importantes del país, hablantes de las lenguas Mixteca, Chol, Tzotzil, Tzeltal, Zoque, Rarámuri, Otomí, Náhuatl, Náhuatl del estado de Guerrero, Náhuatl de la Huasteca, Huichol, Purépecha, Chinanteca, Zapoteco del Istmo, Zapoteco del Valle, Yoreme Mayo, Yaqui, Chontal, Triqui y Maya.⁴⁷⁰

Para tutelar ese derecho constitucional de debida defensa de los miembros de los pueblos indígenas, se propone continuar la política de designación de defensores públicos federales, hablantes de lenguas indígenas, priorizando la adscripción de estos defensores públicos en aquellas entidades que concentran la mayor población indígena, a nivel nacional, como es el caso de: Yucatán (59%), Oaxaca (48%), Quintana Roo (39%), Chiapas (28%), Campeche (27%), Hidalgo (24%), Puebla (19%), Guerrero (17%) y San Luis Potosí y Veracruz (15%, cada uno).⁴⁷¹

Otro aspecto relevante que tiene que ver con el acceso efectivo de la defensa penal, es el dotar al Instituto Federal de la Defensoría Pública, de los recursos necesarios que permitan a este

⁴⁶⁸ Alatorre, Adriana, “Piden renovar sistema judicial en México”, periódico *Reforma*, 7 de febrero de 2007, consultable en: <http://www.reforma.com.mx>.

⁴⁶⁹ Comunicado de prensa número 3 del Consejo de la Judicatura Federal, 4 de marzo de 2009.

⁴⁷⁰ *Idem*.

⁴⁷¹ Alatorre, Adriana, *op. cit.*, nota 468.

órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura, proporcionar a la población “un servicio de defensoría pública de calidad”, como lo dispone el artículo 17 constitucional, sexto párrafo, a partir de la adicción que se realizó de este enunciado, en la reforma constitucional de 18 de junio de 2008.

El derecho de defensa puede analizarse teóricamente desde dos perspectivas, ya sea como garantía procesal, o bien, como garantía orgánica. La defensa, como garantía procesal, consiste precisamente en el derecho que el nuevo texto del artículo 20, inciso B, fracción VIII, de la Constitución federal, concede a toda persona imputada de tener una defensa adecuada por abogado, ya sea nombrado por él o el que le designe el juez, desde el momento de su detención. A su vez, la defensa, como garantía orgánica puede entenderse como el conjunto de condiciones institucionales que se prevén en el diverso numeral 17, sexto párrafo, de la Norma Fundamental, que establece una igualdad material entre el defensor público y el ministerio público en el proceso penal. En ese sentido, la defensa como garantía procesal, se diferencia de la defensa como garantía orgánica, en que la primera tiene como propósito ser el medio para hacer efectivos los derechos de las personas que intervienen en el proceso penal, mientras que la segunda constituye una condición estructural para que la defensa pueda hacerse efectiva.⁴⁷² Dicho esto, de mejor manera por Luigi Ferrajoli, el derecho de defensa como garantía orgánica, consiste en que ésta:

...debe estar dotada de la misma dignidad y tener los mismos poderes de investigación que el ministerio público. Esta equiparación sólo es posible si junto al defensor de confianza se instituye un defensor público, esto es, un magistrado destinado a desempeñar el ministerio público defensa antagonista y paralelo al mi-

⁴⁷² Sobre esta distinción de la defensa, como garantía procesal y garantía orgánica, véase: Sarre, Miguel, *et al.*, *El investigador de la defensa pública. Manual para favorecer la equidad procesal. Caleidoscopio de la Defensa Pública*, México, Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, Embajada de Suiza en México, Gobierno del Estado de Guanajuato, 2008, pp. 33-51.

nisterio público de acusación...En cuanto dotado de los mismos poderes que la acusación pública sobre la policía judicial y habilitado para la recolección de las contrapruebas, garantizaría una efectiva paridad entre la función pública de la prueba y la no menos pública de la refutación. Y aseguraría, además, a diferencia de la actual función del defensor de oficio, una igualdad efectiva de los ciudadanos en el ejercicio del derecho de defensa.⁴⁷³

De tal suerte que como comenta el maestro Miguel Sarre, la forma idónea por la que se manifiesta una igualdad procesal entre la defensa y la acusación, es precisamente a través del ejercicio del litigio, como defensa técnica adecuada, la cual consiste en que ésta cuente con la misma calidad y cantidad de recursos humanos, materiales y financieros que el ministerio público, en cualquier etapa del proceso penal, a tal grado, que la defensa pueda desvirtuar las acusaciones de la fiscalía y ofrecer las contrapruebas pertinentes.⁴⁷⁴

Por tanto de acuerdo al contenido actual del artículo 17 constitucional, por el que se establece el deber del Estado de brindar un servicio de defensoría pública de calidad, se pudiera interpretar, que para que la defensa pública sea de calidad, ya no sólo bastará que la persona que sea puesta a disposición del agente del Ministerio Público, se entreviste con su defensor en cuanto lo solicite, en privado y previo a su declaración ministerial, sino que además de todo ello, será necesario que el Consejo de la Judicatura dote de los recursos necesarios al Instituto Federal de Defensoría Pública, para que los defensores públicos federales brinden a sus defendidos un servicio de defensa pública de calidad, a través de la presentación de peritos profesionales e investigadores privados en los juicios orales penales, tomando en cuenta que las pruebas idóneas en el proceso penal acusatorio son precisamente las declaraciones de los peritos y testigos, ya que como apunta el jurista Sergio García Ramírez: “No sólo se

⁴⁷³ Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, nota 12, pp. 583 y 584.

⁴⁷⁴ Sarre, Miguel, *op. cit.*, nota 472, p. 36.

habla de la existencia de una defensoría pública, sino se dispone que ésta sea ‘de calidad’, es decir, que brinde un servicio a la altura de las necesidades del requirente y de las exigencias inherentes a un buen desempeño profesional. La falta de calidad en la defensa de los ciudadanos constituirá, por lo tanto, una violación de garantía”.⁴⁷⁵

VI. LA RESPONSABILIDAD EN EL CONSEJO DE LA JUDICATURA

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

Aparentemente el principio de la responsabilidad pudiera entrar en colisión con el ideal de la independencia, en tanto que ésta se pudiera interpretar como la ausencia de cualquier intento de control a los miembros del Poder Judicial. Sin embargo, teóricamente el concepto de la responsabilidad se inscribe en la perspectiva del Estado constitucional en el cual se considera que no puede existir poder público alguno sin control, ni funcionarios sin responsabilidad, incluyendo por supuesto a los miembros de la magistratura.⁴⁷⁶

⁴⁷⁵ García Ramírez, Sergio, *La reforma penal constitucional (2007-2008)*, México, Porrúa, 2008, p. 155.

⁴⁷⁶ López Garrido, Diego, *et. al., op. cit.*, nota 20, p. 379.

A diferencia de lo sucedido con el legislador y el gobernante presidencial en el Estado de derecho, durante los siglos XIX y XX, respectivamente, en los que la exigencia de la responsabilidad de la autoridad se redujo al ámbito formal de su actuación; la actuación de los jueces en el Estado constitucional comprende también el ámbito material de su conducta. Como escribe Gustavo Zagrebelsky:

Hoy, ciertamente, los jueces tienen una gran responsabilidad en la vida del derecho desconocida en los ordenamientos del Estado de derecho legislativo. Pero los jueces no son los señores del derecho en el mismo sentido en que lo era el legislador en el pasado siglo. Son más exactamente los garantes de la complejidad estructural del derecho en el Estado constitucional, es decir, los garantes de la necesaria y dúctil coexistencia entre ley, derechos y justicia.⁴⁷⁷

De esa manera, mientras que los miembros de los poderes Ejecutivo y Legislativo adquieren su legitimidad a través del respaldo popular manifestado en las urnas, los juzgadores revisten su legitimidad conforme la calidad argumentativa de sus sentencias y la congruencia ética de su conducta personal.

El principio de la responsabilidad se convierte en el sustento de la independencia del Poder Judicial. Independencia y responsabilidad judicial no son conceptos que se contrapongan, sino todo lo contrario, se complementan. A mayor independencia de los juzgadores, se impone la obligación de una mayor responsabilidad. Viceversa, a mayor responsabilidad de los jueces, se genera el derecho de una mayor independencia. Lo cual significa que sólo aquellos jueces que sean responsables, pueden ser independientes, toda vez que “el juez es independiente porque asume la responsabilidad de sus actos y es responsable por ser independiente y porque su independencia no degenera en arbitrariedad”.⁴⁷⁸

⁴⁷⁷ Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 5a. ed., trad. de Marina Gascón, Madrid, Trotta, 2003, p. 153.

⁴⁷⁸ Nieto, Alejandro, *El desgobierno judicial*, Madrid, Trotta, Fundación Alfonso Martín Escudero, 2004, p. 162.

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

1. La responsabilidad institucional en el Consejo de la Judicatura

Conforme a lo dispuesto por los artículos 94, segundo párrafo, de la Carta Magna; y 68 de la Ley Orgánica, el Consejo de la Judicatura es el órgano competente para realizar la vigilancia de los juzgados de Distrito y tribunales de Circuito que integran el Poder Judicial, con excepción de de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral.

Esta atribución de vigilancia con que cuenta el Consejo de la Judicatura, se constituye teóricamente como una facultad constitucional por la cual se instrumentan diversos medios de control internos y externos del Poder Judicial, que por un lado, le permite al propio Consejo de la Judicatura identificar las deficiencias del funcionamiento de los órganos federales de impartición de justicia y posibles conductas irregulares de sus miembros, y por otro, le brinda a la sociedad la oportunidad de vigilar a sus juzga-

dores, al contar con información institucional sobre su desempeño en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Esta idea de la función de vigilancia como medio de control del Consejo de la Judicatura, al servicio del propio Poder Judicial y la sociedad, se corrobora mediante la lectura de la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el presidente de la República, por la cual se creó este cuerpo colegiado, en la que expresamente se señaló:

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 facilitará que se detecten las anomalías, los delitos o el cabal cumplimiento de las tareas por parte de los jueces, magistrados y personal.⁴⁷⁹

La función constitucional de vigilancia del Consejo de la Judicatura se actualiza mediante la instauración de diversos controles, que se ejecutan a través de las siguientes unidades administrativas y órganos auxiliares: 1) Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación, que a la vez funciona como Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales; 2) Secretaría Ejecutiva de Vigilancia, Información y Evaluación; 3) Visitaduría Judicial; y, 4) Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

De las diversas funciones que se le confieren a la Comisión de Vigilancia Información y Evaluación y a la Secretaría Ejecutiva del mismo nombre, en los artículos 61 y 85 del Acuerdo General que Reglamenta la Organización y Funcionamiento del Propio Consejo, destacan las preceptuadas en las fracciones XI y XIII, respectivamente, en las que se dispone que estas unida-

⁴⁷⁹ Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 30, p. 592.

des administrativas tienen por objeto garantizar el derecho de los gobernados de tener acceso a la información pública del Poder Judicial que se genera en las diversas instancias del Consejo de la Judicatura, así como en los juzgados de Distrito y tribunales de Circuito.

No obstante que el principio de transparencia y acceso a la información pública, se instauró de manera procedimental en el sistema jurídico mexicano, a partir de la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el 11 de junio de 2002, resulta conveniente precisar que el derecho de acceso a la información pública registra importantes antecedentes en la historia del Poder Judicial mexicano, ya que desde enero de 1871 inició la difusión de sus sentencias y criterios jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte y tribunales federales, a través de la publicación mensual del *Semanario Judicial de la Federación*, creado por decreto de 8 de diciembre de 1870, dictado por el entonces presidente de la República, licenciado Benito Juárez García.⁴⁸⁰

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 3, fracción XIV, inciso c), de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Consejo de la Judicatura junto con los demás órganos del Poder Judicial, es una entidad pública del Estado mexicano que debe poner a disposición del público la información que se refiere el artículo 7 de la propia Ley, además de que es la institución por medio de la cual se ponen a disposición de los ciudadanos las resoluciones y sentencias que emiten los juzgados y tribunales federales.

En cumplimiento a la disposición anterior, el Consejo de la Judicatura ha realizado diversas acciones tendientes a transparentar su actuación y la de los tribunales y juzgados federales, de las que destacan: la instalación de 61 módulos de acceso a la información en las oficinas de administración regional, así como

⁴⁸⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Semanario Judicial de la Federación y sus épocas: Manual para su consulta*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008, p. 8.

la conexión al sistema Infomex, para recibir solicitudes de información, ya sea de manera presencial, o bien, a través de Internet, respectivamente; la publicación en Internet de las fichas biográficas con fotografías, de magistrados, jueces, secretarios de tribunal, secretarios de juzgado y actuarios, así como servidores públicos de las unidades administrativas del Consejo de la Judicatura y sus órganos auxiliares, lo cual incluso, ha sido destacado por los propios especialistas;⁴⁸¹ la publicación en Internet tanto de las sentencias ejecutorias y resoluciones públicas relevantes emitidas por los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito; la publicación en Internet de las versiones públicas de las quejas y denuncias administrativas resueltas por el Consejo de la Judicatura, así como de los criterios emitidos por este órgano en materia de disciplina y transparencia.⁴⁸²

Pero sobre todo, el hecho que de alguna manera muestra el grado de avance del derecho de acceso a la información en el Consejo de la Judicatura, es la emisión del Acuerdo General 16/2009, que Regula las Sesiones de los Tribunales Colegiados de Circuito y Establece los Lineamientos para su Videograbación y Difusión, el cual, a pesar de que en un primer momento fue cuestionado como proyecto de acuerdo por algunos magistrados de Circuito, que inclusive solicitaron su anulación ante la Suprema Corte, con base en la facultad consignada en el artículo 100 constitucional, octavo párrafo, finalmente fue aprobado previa consulta realizada por el ministro presidente de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura, don Guillermo Ortiz Mayagoitia a la Comisión Nacional de Ética Judicial, en el sentido de si con la grabación y difusión de las sesiones de los tribunales colegiados, se afectaba la independencia judicial o algún otro principio ético de estos ór-

⁴⁸¹ Guerrero Amparán, Juan Pablo, “Publicidad y protección”, *Revista Nexos*, num. 372, diciembre de 2008, México, consultable en: http://historico.nexos.com.mx/vers_imp.php?id_article=1332&id_rubrique=532.

⁴⁸² Criterios emitidos por el Consejo de la Judicatura, en materia de Disciplina, consultables en: <http://www.cjf.gob.mx/secretarias/sed/criterios>.

ganos jurisdiccionales, a lo cual, la citada Comisión expresó en la recomendación 1/2008, emitida el 25 de marzo de 2008:

...que la grabación de los debates también adolece de imperfecciones, pero si ambas formas de sesionar —la actual y la grabada— se pusieran en los platillos de la balanza, tendría más peso esta última porque la pérdida de la espontaneidad en el debate, así como la disminución del sosiego y aun la atenuación de la expeditéz, ceden ante un valor más trascendente como es la transparencia, que con las excepciones marcadas, ha adquirido un predominio notorio en el Estado de derecho moderno, en cuanto trae aparejados la exigencia de que las autoridades actúen de cara a la verdad y con vocación democrática.⁴⁸³

Una vez salvado el cuestionamiento ético del proyecto de Acuerdo, se consideró pertinente promover ante el Poder Legislativo la reforma legal pertinente a la Ley de Amparo, que estableciera expresamente esta facultad. Esta inquietud fue retomada por el diputado Carlos Chaurand Arzate, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, quien el 30 de abril de 2008 presentó ante el Pleno de la Cámara de Diputados, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma a los artículos 184, fracción II de la Ley de Amparo y 81, fracción XXXV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, bajo el argumento de que:

El Poder Judicial de la Federación, según se ve, no ha estado cerrado al escrutinio público ni permanece ajeno a la inercia nacional e internacional que acompaña al movimiento de la información y transparencia públicas, pero se debe ir más allá para lograr a cabalidad la garantía en el ejercicio de una precepto constitucional. Las únicas sesiones que pueden difundirse, son las de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las del Tribunal Electoral

⁴⁸³ *Recomendación 01/2008. Grabación de sesiones de los tribunales colegiados de Circuito*, Serie Opiniones consultivas y asesorías de la Comisión Nacional de Ética Judicial, consultable en: <http://www2.scjn.gob.mx/investigacionesjurisprudenciales/comision/recomendacion-01-2008.pdf>.

del Poder Judicial de la Federación. Los artículos 6o., 16 y 185 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, prescriben que por regla general las sesiones de la Suprema Corte y Tribunal Electoral serán públicas. Pero nada dice respecto a otros órganos jurisdiccionales no menos importantes, como son los tribunales colegiados de Circuito y lo que es más, la Ley de Amparo establece expresamente que la resolución de los asuntos se hará “sin discusión pública”. Los tribunales colegiados de Circuito, constituyen la constancia donde se resuelven, en su mayoría los juicios de amparo.⁴⁸⁴

Por lo que 7 meses después, el 19 de noviembre de ese año, dicha iniciativa fue dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 267 votos a favor, luego pasó a la Cámara de Senadores, en donde fue aprobada el 11 de diciembre siguiente con 95 votos en pro, para finalmente ser publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de enero de 2009, la reforma de la fracción III del artículo 184 de la Ley Amparo, en el sentido de que las sesiones de los tribunales colegiados de Circuito deberán ser videograbadas “con el fin de integrar un archivo digital que puede ser difundido posteriormente”.

Derivado de las acciones anteriores, el Consejo de la Judicatura fue calificado en 2006 como una de las instituciones públicas más transparentes de nuestro país, superado únicamente por el IFE, la Suprema Corte y el Infonavit, al ubicarse en el cuarto lugar de las quince instituciones evaluadas en el *Estudio en materia de transparencia de los otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, elaborado por el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE),⁴⁸⁵ en ese mismo sentido, es dable mencionar los resultados del *Índice de Accesibilidad a Información Judicial en Internet*, elaborado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), 5a. versión 2009, conforme al cual, el Poder Judicial federal mexicano,

⁴⁸⁴ Iniciativa consultada en: <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

⁴⁸⁵ Los resultados de este estudio se pueden consultar en: http://www.ifai.org.mx/SitiosInteres/estudios#estudio_insti.

dentro del que se incluye al Consejo de la Judicatura, se ubica en el sexto lugar de 33 poderes judiciales evaluados, por lo que hace a la accesibilidad de la información institucional que deben poner a disposición de los ciudadanos, los Poderes Judiciales de América.⁴⁸⁶

Ahora bien, no obstante estos notables esfuerzos del Consejo de la Judicatura por reducir la opacidad de la magistratura, llama la atención, que mientras que los demás órganos colegiados que integran el Poder Judicial, como es el caso de la Suprema Corte, el Tribunal Electoral y los tribunales colegiados de Circuito han instrumentado medidas adicionales a las que estrictamente se encuentran obligados, con la finalidad de transparentar aún más sus decisiones, los primeros dos, mediante la transmisión en vivo de sus sesiones ordinarias y solemnes por el *Canal Judicial*, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 6, 16 y 185 de la Ley Orgánica, que prescriben que por regla general las sesiones de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral serán públicas; y los terceros, al establecerse la videograbación de las sesiones de los tribunales colegiados, para permitir su posterior difusión mediante versiones públicas, con fundamento en el numeral 184, frac. III; el Pleno del Consejo de la Judicatura se ha mantenido en la opacidad, en cuanto a este aspecto se refiere.

Esta decisión de no permitir la difusión de las sesiones del Pleno del Consejo y sus comisiones, atiende a lo dispuesto por el artículo 75 de la misma Ley Orgánica y 36 del Acuerdo General, que Reglamenta la Organización y Funcionamiento del propio Consejo, que señalan que las sesiones ordinarias y extraordinarias del Pleno del Consejo de la Judicatura, por regla general serán privadas y sólo de manera excepcional públicas, cuando se trate de alguna sesión extraordinaria relativa a los casos previstos en el artículo 7o. del referido Acuerdo General.

Por consiguiente, en virtud de la trascendencia que significan para la administración de justicia, el tipo de asuntos que se

⁴⁸⁶ Los resultados de este estudio se pueden consultar en: <http://www.cejamericas.org/cejacommunity/apl/prodespeciales/menuprodespecial.php?evento=97>.

resuelven en el Pleno del Consejo, en términos del artículo 81 de la Ley Orgánica, como son: expedir los Acuerdos Generales reglamentarios que permitan el buen funcionamiento del Consejo; determinar el número y las competencias de los juzgados de Distrito y tribunales de Circuito; hacer el nombramiento de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, así como conocer de su ratificación, adscripción y remoción; resolver sobre las quejas administrativas o denuncias interpuestas en contra de los servidores públicos judiciales; aprobar el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial que se remitirá como propuesta al presidente de la República; resolver los conflictos de trabajo entre el Poder Judicial y sus trabajadores; entre otros asuntos más; se propone instrumentar dos acciones para consolidar en mayor medida la transparencia del Consejo de la Judicatura: 1. En un corto plazo, adicionar en el artículo 10 del Acuerdo General que Reglamenta la Organización y Funcionamiento del propio Consejo, un párrafo similar al que se adicionó en el numeral 184, fracción II, de la Ley de Amparo, en el sentido de que las sesiones del Pleno del Consejo de la Judicatura, deberán ser videograbadas, con el fin de integrar un archivo digital que permita posteriormente su difusión, mediante versiones públicas, en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; y, 2. En el mediano y largo plazo, modificar el contenido del artículo 75 de la Ley Orgánica para que las sesiones ordinarias del Pleno del Consejo de la Judicatura, sean públicas por regla general, al igual que las sesiones de los Plenos de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral, y se consideren privadas solamente aquellas que por la naturaleza de los asuntos a tratar, lo ameriten.

Por lo que se refiere a la Visitaduría Judicial, el artículo 98 de la invocada Ley Orgánica, preceptúa que ésta es el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal competente para inspeccionar el funcionamiento de los juzgados de Distrito y tribunales de circuito, así como supervisar la conducta de sus integrantes.

De conformidad con el arábigo 99 del mismo ordenamiento legal, la Visitaduría Judicial ejerce sus funciones, a través de los visitadores judiciales, quienes son los encargados de realizar las visitas de inspección a los órganos jurisdiccionales, las cuales se dividen, en ordinarias y extraordinarias. Las visitas ordinarias cumplen con una finalidad preventiva y correctiva, ya que éstas se instrumentan de manera periódica dos veces al año, una de manera física y otra virtual, con la finalidad de que los titulares de los órganos jurisdiccionales pueden ubicar y corregir las deficiencias específicas que se destacan en las actas de inspección. Por su parte, las visitas extraordinarias son ordenadas cuando el Pleno del Consejo o la Comisión de Disciplina, consideren que existen elementos que hagan presumir irregularidades cometidas por servidores públicos judiciales, que pueden ser constitutivas de causa de responsabilidad.⁴⁸⁷

Como se comenta, las visitas ordinarias de inspección tienen por objetivo principal que los visitadores judiciales verifiquen de manera física el funcionamiento administrativo de los tribunales y juzgados federales, así como el trámite de los asuntos de su competencia y la conducta de sus integrantes, a través de las actas de visita que integran, las cuales a su vez, son evaluadas por la Comisión de Disciplina, en los cuales se formulan recomendaciones, observaciones o felicitaciones respecto a su funcionamiento, según corresponda.

Durante la práctica de estas visitas, cuya duración oscila de 2 a 3 días, según sea el órgano que se visite,⁴⁸⁸ los visitadores ju-

⁴⁸⁷ Véase, Vázquez Marín, Óscar, “La inspección y supervisión de los órganos jurisdiccionales federales en México”, en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho procesal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 342 y 343.

⁴⁸⁸ El artículo 39 del Acuerdo General 7/2008 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que Regula la Organización y Funcionamiento de la Visitaduría Judicial, menciona que las visitas a los tribunales colegiados, unitarios de Circuito y unidades de notificadores comunes, durarán 2 días; 3 días para la inspección de los juzgados de Distrito, con excepción de los juzgados de pro-

diciales se encuentran facultados para recibir quejas administrativas y denuncias en términos de lo dispuesto por el artículo 101, frac. VII, de la Ley Orgánica. De lo que se sigue, que la oportunidad para presentar escritos de queja o denuncia administrativa, se encuentra limitada a la presencia de los visitadores judiciales durante la práctica de las visitas ordinarias de inspección, y de manera excepcional, durante la realización de las visitas extraordinarias de inspección, que no tienen una periodicidad establecida, como las ordinarias.

De ahí que los ciudadanos que intervienen en algún juicio ante los órganos jurisdiccionales, o bien, los servidores públicos que colaboran con los juzgadores federales, que consideran que algún servidor público ha cometido alguna conducta en su perjuicio, que pueda ser constitutiva de responsabilidad administrativa, únicamente tienen como opción para presentar su escrito de queja o denuncia administrativa, durante el desarrollo de la visita de inspección; en las instalaciones de la Visitaduría Judicial; o en la secretaría ejecutiva de Disciplina, ambas, con residencia en la ciudad de México, Distrito Federal, ya sea de manera personal o mediante correo.

Por lo que ante esa situación se propone que se establezca en el Acuerdo General, que Reglamenta los Procedimientos de Responsabilidad Administrativa y el Seguimiento de la Situación Patrimonial, que cualquier persona podrá presentar escritos de queja o denuncia administrativa en las oficinas de Administración Regional del Consejo de la Judicatura, existentes en la República mexicana, quienes para este caso actuarán como oficialía de partes, para efecto de facilitar a los gobernados y servidores públicos la oportunidad de manifestar en todo momento su inconformidad con la conducta de los servidores públicos judiciales y denunciar la comisión de presuntas irregularidades.

cesos penales federales, en cuyo caso la duración de la visita no excederá de 4 días; y 1 día para los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito que integren centros auxiliares.

2. *La responsabilidad disciplinaria en el Consejo de la Judicatura*

Conforme a lo previsto en los artículos 94, segundo párrafo, de la Constitución Política; 68, 81, fracciones XII y XXXVI, y 133, fracciones III y IV, de la Ley Orgánica; el Consejo de la Judicatura es el órgano competente para identificar, investigar, determinar y sancionar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Judicial, con excepción de los de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral.

Atendiendo a lo que señala el artículo 97 constitucional, los juzgadores federales sólo pueden ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezcan las leyes. Por su parte, el artículo 132 de la Ley Orgánica establece que el procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos judiciales, puede ser iniciado mediante cuatro vías: 1) queja administrativa; 2) denuncia; 3) por el servidor público que tenga conocimiento de los hechos; y, 4) Por el agente del Ministerio Público Federal.

A su vez, la substanciación del procedimiento disciplinario de los juzgadores federales, se rige por lo dispuesto en el diverso numeral 134 de la Ley Orgánica citada y el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que Reglamenta los Procedimientos de Responsabilidad Administrativa y el Seguimiento de la Situación Patrimonial.

Del 2 de febrero de 1995 a enero de 2010, el Pleno del Consejo de la Judicatura, a través de la Secretaría Ejecutiva de Disciplina, sancionó a 942 servidores públicos, en términos de lo preceptuado por los artículos 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y 135 de la Ley Orgánica, como se muestra enseguida:⁴⁸⁹

⁴⁸⁹ Esta información se puede consultar en: <http://www.cjf.gob.mx/secretarias/sed/default.html>.

	<i>Aper. Priv.</i>	<i>Amon. Priv.</i>	<i>Aper. Púb.</i>	<i>Amon. Púb.</i>	<i>Susp.</i>	<i>Inhab.</i>	<i>Dest.</i>	<i>Total</i>
Magistrados de Circuito	103	30	18	40	20	5	8	224
Jueces de Distrito	181	32	25	48	31	3	11	331
Secretario de Tribunal	28	3	6	14	10	5	6	72
Secretario de Juzgado	90	7	5	16	5	9	13	145
Actuario Judicial	38	2	5	12	4	0	3	64
Defensor Público Federal	7	1	4	12	21	1	12	58
Oficial Judicial	17	4	5	6	8	3	5	48
Total	464	79	68	148	99	26	58	942

Lejos de las opiniones encontradas que pudiera suscitar la anterior información, en tanto que para algunos estas cifras se pueden interpretar como un signo negativo de la conducta de los servidores públicos judiciales, por el número de servidores sancionados (942), mientras que para otros se pudiera entender como una muestra positiva de que el sistema disciplinario del Poder Judicial funciona de manera eficaz, ya que de los 942 funcionarios judiciales castigados administrativamente, cerca del 60% son juzgadores federales, esto es, magistrados y jueces, lo cual revela que la justicia disciplinaria que imparte el Consejo de la Judicatura no distingue jerarquías o rangos administrativos; debe decirse, que la eficiencia de un sistema disciplinario no puede ser medido por el número de escritos de queja que se reciben, ni mucho menos por el de servidores públicos que se sancionan; sino por la medidas de prevención que se instrumentan y las garantías del debido proceso que se siguen, para garantizar el adecuado proceso y resolución de los procedimientos disciplinarios.

En ese sentido, destaca la política del Consejo de la Judicatura de priorizar la prevención, sobre la sanción, a través de la aprobación del *Código de Ética del Poder Judicial de la Federación*,

el 14 de mayo de 2004, por parte de los Plenos de la Suprema Corte, del Tribunal Electoral y el Consejo de la Judicatura, en el que se enuncian y explican los principios y virtudes que rigen la carrera de los servidores públicos judiciales. De igual forma, es dable mencionar la publicación de la *Guía de Prácticas para el Ambiente Jurisdiccional*, emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura en 2009, la cual tiene por objeto “compartir el éxito alcanzado mediante prácticas implementadas en otros órganos de impartición de justicia, que puedan servir como modelo perfectible e ilimitada para acrecentar las virtudes y capacidades de los administradores de justicia y colaboradores”.⁴⁹⁰

Aún cuando estos dos documentos tienen en común su naturaleza ética, y por ende, carecen de fuerza normativa vinculante, en razón de que la persona que los infringe únicamente responde de sus actos ante su propia conciencia, su expedición constituye un valioso referente de cómo debe ser la conducta personal de los servidores públicos del Poder Judicial, al especificar los principios, valores, virtudes y acciones que debe poner en práctica toda aquel servidor público que ejerza la función jurisdiccional.

Otra vertiente por la que es posible abordar el tema de la disciplina en el Consejo de la Judicatura, es el de la abogacía. De acuerdo a esta perspectiva se considera que el principio de responsabilidad, no sólo obliga a los juzgadores a ajustar su conducta a la ética, sino también a los litigantes y partes que intervienen en los procesos judiciales, partiendo de la premisa que enuncia el ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, de que la calidad en la justicia, es corresponsabilidad de los juzgadores, litigantes y partes, ya que: “Para mejorar la administración de justicia no basta con reformar al Poder Judicial y exigir responsabilidad a los jueces por su desempeño, sino que también es indispensable reformar la manera y las condiciones en que se ejerce la abogacía en la actualidad, que se caracterizan, entre otras circunstancias negati-

⁴⁹⁰ Consejo de la Judicatura Federal, *Guía de prácticas para el ámbito jurisdiccional*, México, Poder Judicial de la Federación, 2009, p.5.

vas, por el casi nulo sistema de responsabilidades frente al cliente a que están sujetos los abogados postulantes”.⁴⁹¹

A diferencia de lo que ocurre con los juzgadores federales o los defensores públicos, cuya actuación se encuentra regulada por diversos tipos de responsabilidad administrativa, penal, civil y laboral,⁴⁹² en virtud de su condición de servidores públicos, los defensores privados están exentos de control disciplinario alguno. De ahí que como comenta el maestro Diego Valadés:

La excesiva demora de los juicios no siempre es el resultado de un aparato normativo deficiente o de un funcionario judicial insatisfactorio; muchas veces se debe a las acciones deliberadamente dilatorias de los patrocinadores de los juicios, sea para afectar a la parte contraria o para conservar al cliente. En otras ocasiones son los abogados quienes deforman la verdad ante sus clientes, haciéndoles creer en vicios de corrupción inexistentes para obtener beneficios laterales en perjuicio de sus representados, o para justificar descalabros procesales debidos a la impericia.⁴⁹³

Para tratar este asunto, el Consejo de la Judicatura ha establecido en el Acuerdo General del Pleno del propio Consejo, que Regula su Organización y Funcionamiento, en su título Décimo, el Registro Único de Profesionales del Derecho. De acuerdo al diverso artículo 185 del citado Acuerdo General, el Sistema Computarizado para el Registro Único de Profesionales del Derecho ante los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito es una base de datos clasificada como información confidencial, de

⁴⁹¹ Gudiño Pelayo, José de Jesús, “La calidad en la justicia: Corresponsabilidad de jueces, litigantes y partes” *Ideas y palabras: la cotidianidad de un quehacer*, México, Consejo de la Judicatura Federal, 2003, p. 225.

⁴⁹² SERVIDOR PÚBLICO, LA RESPONSABILIDAD DEL, TIENE DIVERSOS ÁMBITOS LEGALES DE APLICACIÓN (ADMINISTRATIVA, LABORAL, POLÍTICA, PENAL, CIVIL). Número de registro: 193487, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X*, agosto de 1999; materia(s): Administrativa; tesis: IV.1o.A.T.16 A; p. 799.

⁴⁹³ Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 364, p. 125.

uso interno en todos los órganos jurisdiccionales y del área responsable del Consejo de la Judicatura, en este caso, la Secretaría Ejecutiva de Vigilancia, Información y Evaluación, que se instrumenta con el objeto de verificar que aquellas personas que se ostentan como profesionales del derecho, cuenten con los requisitos legales necesarios para ejercer debidamente la profesión ante los diversos juzgados y tribunales federales.

Sin embargo, no obstante este mecanismo de control preventivo, en el sistema jurídico mexicano no existe un órgano encargado de la resolución de los conflictos que se presentan con motivo de la prestación de los servicios legales por parte de los profesionales del derecho, similar al que existe en el ámbito de la medicina, donde los conflictos que se presentan entre los profesionales de la salud y sus pacientes, con motivo de la prestación de los servicios médicos públicos y privados, pueden presentarse ante la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED) y resolverse por ese órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, mediante la instrumentación de mecanismos de arbitraje y mediación.⁴⁹⁴

En ese sentido, sería conveniente para el sistema jurídico mexicano en general y el Poder Judicial en lo particular, que el Consejo de la Judicatura ampliara sus facultades de disciplina judicial, al de la abogacía, para efecto de resolver los conflictos que se presenten entre los litigantes y sus clientes, con motivo del patrocinio de juicios federales, como ocurre en Colombia, donde de conformidad con lo señalado en el artículo 114, frac. 2, de la *Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia*, corresponde a las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura: “Conocer en primera instancia de los procesos disciplinarios contra los jueces y los abogados por faltas cometidas en el territorio de su jurisdicción”. Por lo que derivado del ejercicio de esta función disciplinaria, el Consejo

⁴⁹⁴ Para conocer mayor información sobre este órgano, puede consultarse: <http://www.conamed.gob.mx>.

Superior de la Judicatura de Colombia, de septiembre de 1992 a mediados de 2009, sancionó a 10,110 profesionales del Derecho, de los cuales “4.449 han sido suspendidos en sus cargos, 4.875 han sido censurados y 228 han sido excluidos de su profesión”.⁴⁹⁵

VII. RECAPITULACIÓN

A manera de conclusiones, se presentan las propuestas vertidas en los apartados anteriores, a saber:

1. *Independencia*

A. Modificar los artículos 100 constitucional, segundo párrafo y 69 de la Ley Orgánica, para efecto de establecer que el Consejo de la Judicatura se integrará por 9 miembros, de los cuales, uno será el presidente de la Suprema Corte, quien también será del Consejo; 4 consejeros designados por el Pleno de la Suprema Corte, por mayoría de cuando menos 8 votos, de los cuales, 3 deberán ser magistrados de circuito y 1 juez de distrito; 3 consejeros designados por el Senado de la República, de los cuales, 1 deberá ser un docente e investigador especializado en derecho judicial, que propongan las facultades, escuelas e institutos de investigación de derecho, previa selección mediante concurso; y, 1 consejero designado por el presidente de la República.

B. Adicionar en el artículo 100 de la Constitución General, la prohibición de que de los consejeros que elija el Senado y el presidente de la República, no podrán ser o haber sido juzgadores federales, asimismo, que dicha designación se realizará conforme el procedimiento que se establezca en la legislación secundaria, en los plazos constitucionales y legales respectivos.

⁴⁹⁵ “Consejo Superior de la Judicatura ha destituido a 80 jueces en 17 años”, periódico *El Tiempo*, 3 de Julio de 2009, Bogota, consultable en: http://www.eltiempo.com/colombia/justicia/ARTICULO-WEB-PLANTILLA_NOTA_INTERRIOR-5576607.html.

C. Crear un Tribunal Federal de Casación, que funcione como vértice de la jurisdicción federal ordinaria, encargado de los asuntos de control de legalidad, que actualmente realiza la Suprema Corte, como son: unificación de la jurisprudencia, atracción de aquellos asuntos de mayor trascendencia y resolución de los recursos de revisión administrativa, interpuestos en contra de las decisiones del Consejo de la Judicatura.

D. Modificar el artículo 100 constitucional, último párrafo, en el sentido de establecer que el presidente de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura, presentará un proyecto de presupuesto multianual de 4 años, por el mismo plazo constitucional que le corresponderá ejercer la presidencia de ambos órganos del Poder Judicial, con base en los planes, programas y acciones de política judicial que presente.

E. Modificar el artículo 42, fracción VIII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para que se establezca de manera expresa que en el proceso de examen, discusión, modificación y aprobación del proyecto de Egresos del Poder Judicial, el presidente de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura, podrá comparecer ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, a exponer las razones que sustentan el proyecto que presenta.

F. Modificar el artículo 110 de la Ley Orgánica, para adicionar la categoría del oficial administrativo, como base de la carrera judicial, con el objeto de definir claramente los conocimientos, habilidades y actitudes que deben reunir estos servidores públicos, pero sobre todo, con la finalidad de proteger el derecho de la sociedad de que todos los servidores públicos que integran los tribunales y juzgados federales, se rijan por los principios constitucionales de la carrera judicial, previstos en el artículo 100, párrafo séptimo, como son: independencia, imparcialidad, objetividad, profesionalismo y excelencia.

G. Modificar el Acuerdo General del Consejo, que Reglamenta la Carrera Judicial y las Condiciones de los Funcionarios Judiciales, a efecto de regular la participación de los meritorios y

prestadores de servicio social en los órganos jurisdiccionales, con el objeto de normalizar las actividades que realizan hacia el interior de los tribunales y juzgados federales.

H. Diseñar y ejecutar un sistema de evaluación del desempeño de los servidores públicos judiciales, que además de servir para efectos de ratificación de los juzgadores federales, permita determinar diversas situaciones de la carrera judicial, como lo son, la readscripción, promoción y remoción; y además, sirva de base para la evaluación del desempeño institucional de los órganos jurisdiccionales y circuitos judiciales.

2. *Eficiencia*

I. Continuar con la incorporación de tecnologías de la información en el trabajo jurisdiccional, que permitan reducir el costo y el tiempo de la tramitación de los procesos judiciales.

J. Establecer el sistema de servicio civil de carrera para los miembros del Consejo de la Judicatura, que desarrollan tareas de administración judicial en los órganos auxiliares y unidades administrativas, en el que se establezca, entre otros aspectos, que la designación de los servidores públicos, se realice mediante concursos de oposición.

K. Elevar los requisitos profesionales que se exigen en el Acuerdo General que Reglamenta la Organización y Funcionamiento del propio Consejo, para ocupar los cargos de secretarios ejecutivos y secretarios técnicos, adscritos a las áreas de Secretaría Ejecutiva del Pleno; Carrera judicial; Vigilancia; y Disciplina, de tal suerte que quienes ocupen esos cargos cuenten con experiencia jurisdiccional previa, según las responsabilidades que vayan a desempeñar.

L. Que el Consejo de la Judicatura, a través del Instituto de la Judicatura Federal, retome la investigación y publicación de obras relacionadas con los temas de dirección de los órganos jurisdiccionales, que permitan a los juzgadores federales ampliar y pro-

fundizar sus conocimientos en el manejo interno de los juzgados y tribunales.

M. Trasladar la experiencia del control de gestión desarrollado en los órganos jurisdiccionales, al campo del gobierno judicial, mediante el diseño y ejecución de un software que permita monitorear, controlar y evaluar los resultados del proceso de planeación estratégica de la organización del Poder Judicial, esto es, medir el grado de avance o cumplimiento de la misión, visión, objetivos y metas establecidos en los planes y programas institucionales del Consejo de la Judicatura, que facilite la toma de decisiones de sus integrantes.

3. *Acceso a la justicia*

N. Otorgar al Consejo de la Judicatura la facultad constitucional de presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, en materia de administración de justicia, como una manera de proponer reformas procesales oportunas, con base en la experiencia y el conocimiento de los juzgadores federales.

O. El Consejo de la Judicatura, debe continuar con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas de acceso a la justicia que actualmente viene realizando, con base en la elaboración de estudios de comportamiento estadístico de los órganos jurisdiccionales federales, así como de las necesidades de los justiciables, que permita determinar la especialización de los órganos jurisdiccionales que debe predominar en un determinado circuito judicial, así como la plantilla profesional que lo debe integrar, atendiendo a la carga de trabajo promedio ideal que registran los diversos circuitos judiciales, con la finalidad de lograr un punto de equilibrio entre la racionalización de los recursos humanos y materiales con que cuenta el Poder Judicial y la satisfacción del derecho de los justiciables de acceder a la justicia.

P. Continuar la política de designación de defensores públicos federales, hablantes de lenguas indígenas, priorizando la adscripción de estos defensores públicos en aquellas entidades que con-

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

Q. Dotar de los recursos necesarios al Instituto Federal de Defensoría Pública, para que los defensores públicos federales brinden a sus defendidos un servicio de defensa pública de calidad, a través de la presentación de peritos profesionales e investigadores privados en los juicios orales penales, tomando en cuenta que las pruebas idóneas en el proceso penal acusatorio son precisamente las declaraciones de los peritos y testigos.

4. *Responsabilidad*

R. Para consolidar la transparencia del Consejo de la Judicatura, se propone: 1. En un corto plazo, adicionar en el artículo 10 del Acuerdo General que Reglamenta la Organización y Funcionamiento del propio Consejo, un párrafo similar al que se adicionó en el numeral 184, fracción II, de la Ley de Amparo, en el sentido de que las sesiones del Pleno del Consejo de la Judicatura, deberán ser videograbadas, con el fin de integrar un archivo digital que permita posteriormente su difusión, mediante versiones públicas, en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; y, 2. En el mediano y largo plazo, modificar el contenido del artículo 75 de la Ley Orgánica para que las sesiones ordinarias del Pleno del Consejo de la Judicatura, sean públicas por regla general, al igual que las sesiones de los Plenos de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral, y se consideren privadas solamente aquellas que por la naturaleza de los asuntos a tratar, lo ameriten.

S. Adicionar en el Acuerdo General, que Reglamenta los Procedimientos de Responsabilidad Administrativa y el Seguimiento de la Situación Patrimonial, que cualquier persona podrá presentar escritos de queja o denuncia administrativa en las oficinas de Administración Regional del Consejo de la Judicatu-

ra, existentes en la República mexicana, quienes para este caso actuarán como oficialía de partes, para efecto de facilitar a los gobernados y servidores públicos la oportunidad de manifestar en todo momento su inconformidad con la conducta de los servidores públicos judiciales y denunciar la comisión de presuntas irregularidades.

T. Ampliar la competencia disciplinaria del Consejo de la Judicatura, al de la abogacía, para efecto de que este órgano de gobierno y administración judicial, esté facultado para resolver los conflictos que se presenten entre los litigantes y sus clientes, con motivo del patrocinio de los juicios federales.