

Gabriela Nieto Castillo

# Órganos constitucionales autónomos y la administración de justicia de las entidades federativas en México

## I. LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

### 1. Introducción

Sin duda alguna, la segunda transición jurídica que se vive actualmente, es el resultado de un evidente cambio en las concepciones y práctica del derecho. Proceso, que ineludiblemente, tiene un claro impacto en la configuración del Estado Constitucional de Derecho y en la consolidación del carácter democrático de un régimen político, lo cual, a su vez, se manifiesta en el rediseño institucional. En este sentido, el surgimiento y consolidación de instituciones favorables a la protección de los derechos humanos, a la participación ciudadana, a los mecanismos de control en el ejercicio del poder, al equilibrio del mismo, a la transparencia y la rendición de cuentas, entre otros aspectos; se erige como nota distintiva y necesaria de un nuevo escenario jurídico-político en el Estado. Al respecto y en atención a la temática que interesa para fines del presente trabajo, resalta la importancia que detenta el principio clásico de división de poderes, consolidado a raíz del tránsito del Estado absoluto al Estado liberal y proyectado por el constitucionalismo, en razón de la necesidad de generar un mecanismo de control jurídico del ejercicio del poder, a través de una “*estructura orgánica de separación estricta*”.<sup>1</sup> No obstante, el natural proceso de cambio del patrón cultural imperante y los nuevos esquemas organizativos que éste impulsa, exigen en la actualidad un replanteamiento de dicho principio en

---

<sup>1</sup> SALGUEIRO SILVERIO, Jorge, “La división de poderes en Latinoamérica”, en *El Estado constitucional contemporáneo, Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, Tomo II, VALADÉS, Diego y Miguel CARBONELL, Coordinadores, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 760.

atención a la distribución funcional en el Estado y el surgimiento consecuente de órganos estatales que, con independencia de los poderes clásicos, ejerzan otras funciones también vitales.

En tal orden de ideas y siguiendo a Jaime Cárdenas, la teoría de la división de poderes, que en su momento respondió a la necesidad de limitar el ejercicio de poder —como se señala en líneas anteriores—, ha sido replanteada, entendiéndose ahora como “*una distribución de facultades entre órganos del Estado necesitados todos ellos de relaciones, controles e intervenciones mutuas y recíprocas*”;<sup>2</sup> y no únicamente como una separación de atribuciones. Así, respondiendo a la necesidad de ampliar los canales de participación activa de la ciudadanía en las funciones estatales, de fortalecer funciones vitales para el Estado que no deben quedar bajo la responsabilidad de los poderes tradicionales, de controlar otros cotos o factores de poder no necesariamente gubernamentales y favorecer, en términos generales el adecuado funcionamiento de la estructura estatal; surgen los denominados órganos constitucionales autónomos, es decir, órganos del Estado, que se establecen en la Constitución y que no se encuentran sujetos a los poderes clásicos, erigiéndose como órganos de equilibrio constitucional y político.<sup>3</sup>

Como características esenciales de los mismos, García Pelayo establece las siguientes: inmediatez, esencialidad, dirección política, paridad de rango, así como autonomía orgánica, funcional y en ocasiones presupuestaria.<sup>4</sup> Aunado a ello, Jaime Cárdenas hace referencia a otras características.<sup>5</sup> Una de especial importancia, es la autonomía financiera, pues sin ella, es difícil pensar en la plena autonomía política, administrativa y técnica; asimismo, alude a la integración y estatuto jurídico, frente a los titulares de los poderes tradicionales; apoliticidad; inmunidad semejante a la parlamentaria y, responsabilidad.

Dada su importancia, entre los planteamientos de la Reforma del Estado en México, la discusión en torno a los órganos constitucionales autónomos ha sido tema frecuente y polémico, en virtud de que, de acuerdo a su naturaleza jurídica, resaltan tanto la valoración de nuevas funciones estatales, como la seguridad que, para su ejercicio, genera la autonomía política, jurídica, administrativa y técnica de los órganos que las detentan.

---

<sup>2</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime, GARCÍA CAMPOS, Alan y NIETO CASTILLO, Santiago, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 21.

<sup>3</sup> *Ibidem*, pp. 22-23.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p.25.

Así, al cambio de naturaleza jurídica del Banco de México, y al nacimiento del Instituto Federal Electoral y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se suma la propuesta de creación de nuevos OCA, entre los cuales, adquiere especial relevancia la necesidad de un órgano constitucional autónomo en Administración de Justicia, con el objetivo de garantizar la administración y vigilancia del Poder Judicial, eficientización de su función, mejora en los procesos de transparencia y rendición de cuentas al interior, y, naturalmente, velar por que la impartición de justicia no se sujete a decisiones que no sean las estrictamente jurídicas. A ello, precisamente, va avocado el presente trabajo, es decir, a resaltar la importancia que tiene para el Estado Constitucional de Derecho, la elevación del Consejo de la Judicatura a nivel de un órgano de dicha naturaleza, pero, particularmente en cuanto respecta a las entidades federativas.

Con dicha finalidad, se realiza un análisis comparativo de la situación que guardan actualmente los consejos de la judicatura en el ámbito local, misma que en términos generales, pone de manifiesto esquemas estructurales y funcionales, hasta cierto punto limitantes de la función administrativa que desarrollan al interior del Poder Judicial. Cabe señalar, que el análisis tiene como punto de partida, una interpretación basada únicamente en los textos constitucionales y las respectivas leyes orgánicas del Poder Judicial en cada entidad.

## *2. Importancia de la función judicial*

Desde el punto de vista funcional del derecho, específicamente, atendiendo a la función que cumple, resalta el cuestionamiento relativo a su eficacia social, esto es, al fin que persigue: ¿Para qué sirve?, ¿Qué genera a la sociedad? Indudablemente, la respuesta inmediata es: fijar parámetros de conducta que permitan la convivencia armónica en el grupo social, ya sea a través de “reglas” que indican un “hacer” o un “no hacer”, manifestando su sentido prescriptivo de manera determinante; de normas que describen situaciones objetivas; o mediante los principios que, al representar en el marco normativo, un esquema de valores sociales, orientan también la vida socio-política. Ahora bien, haciendo referencia a la función social del derecho, cabe mencionar a Rehbinde, quien señala que el Derecho cumple con las siguientes funciones sociales:<sup>6</sup> a) Resolución de conflictos, b) Orientación del comportamiento, c) Legitimación y organización del poder social, d) Configuración de las condiciones

---

<sup>6</sup> ATIENZA, Manuel, *El sentido del Derecho*, 2ª edición, España, Ariel Derecho, 2003, pp. 158-159.

de vida —como es el caso del Estado Social de Derecho—, e) Cuidado y mejora del derecho. Asimismo, Ferrari, distingue tres funciones del derecho con un carácter final: orientación social, el tratamiento de los conflictos declarados y la legitimación del poder.<sup>7</sup> Como puede observarse, en ambos planteamientos resaltan la legitimación del poder y la resolución de conflictos. En cuanto al primero, es evidente que el orden jurídico sienta las bases que legitiman el ejercicio del poder, erigiéndose también como límite, al someter dicho ejercicio al marco jurídico. De ello, se desprende un escenario de responsabilidad política de los representantes electos popularmente, pero también lleva implícita la responsabilidad en la impartición de justicia, pues, pese a que el juzgador no es un actor políticamente responsable, si es representante de una función estatal que, en virtud de su naturaleza, da lugar a un ejercicio de poder de especial trascendencia por su forma de proyección en el contexto social. Por otra parte y de manera más concreta, se aprecia la función social del derecho que recae específicamente en el Poder Judicial, pues la impartición de justicia adquiere gran relevancia, en virtud de que corresponde al operador jurídico resolver las problemáticas y conflictos que le presenta la vida en sociedad de manera cotidiana, por lo cual, su acercamiento con la realidad social y la obligación de resolver razonablemente en razón de la misma, son indicativos claros de su importancia.

En este sentido, la función judicial, entendida como aquella que “...entraña la facultad de definir los derechos y obligaciones y resolver las controversias sobre la interpretación de las normas...”<sup>8</sup> o como aquella que dirime los conflictos, vela por la constitucionalidad y la legalidad, y tiende a la protección de los derechos fundamentales en sus más variadas manifestaciones; se proyecta como parte esencial en el proceso de creación del derecho, naturalmente, a través de argumentos racionales y razonables que justifiquen la decisión jurisdiccional, misma que consolida el vínculo derecho-sociedad.

Ahora bien, en atención a la división funcional o división de trabajo en el Estado y aludiendo a México, resulta interesante que, a pesar de que el principio de división de poderes está presente en el derecho mexicano desde el siglo XIX, al ser integrado en la Constitución de Apatzingán,<sup>9</sup> y tomando en consi-

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 159.

<sup>8</sup> Para entender la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, “El Poder Judicial”, comentarios de Jaime Cárdenas Gracia, México, Nostra Ediciones, 2007, p. 197.

<sup>9</sup> Se hace referencia a la Constitución de Apatzingán, en virtud de que, a pesar de no haber tenido vigencia, dadas las condiciones políticas que se vivían en la Nueva España, por una parte, fue un documento muy avanzado para la época, que integraba un cúmulo de principios políti-

deración que los textos constitucionales del México independiente lo consagraron en su entramado —lo cual implicaría, en consecuencia un esquema de equilibrio en el ejercicio del poder—; las condiciones políticas tuvieron un impacto negativo en la fuerza que el Poder Judicial debía detentar, en igualdad de condiciones, frente a los poderes Ejecutivo y Legislativo, independientemente de la diversidad que refleja la naturaleza de las respectivas funciones.

Desde el punto de vista político, durante el siglo XIX, la inestabilidad imperante y el conflicto de intereses entre Ejecutivo y Legislativo, demeritan la importancia de la función judicial, a lo cual, se suma la concepción que proyecta el formalismo jurídico, pues la irrestricta observancia de la ley genera una marcada sujeción de los operadores jurídicos a la misma, es decir, de acuerdo a esta doctrina, el juzgador no es partícipe en la creación del derecho, sino un aplicador mecánico de la ley que, sometido a un proceso silogístico de resolución, no puede acudir a factores extra jurídicos que permitan —en muchos de los casos— una resolución plenamente coherente con la realidad social.

Asimismo, durante el siglo XX, se presentan nuevos factores no favorables al Poder Judicial, que se suman a dicha concepción jurídica. Uno de ellos fue el exceso de fuerza que detentó el titular del Ejecutivo Federal y otro, también de gran importancia —que se encuentra presente en las actuales discusiones teóricas—, ha sido la fuerza que adquiere el legislador, debido a la legitimidad política que detenta por ser un representante políticamente responsable.

Ante tal escenario, se hizo imprescindible la restauración del equilibrio de poder, proceso que implicaría implementar mecanismos de control al Poder Ejecutivo, pluralismo político, fortalecimiento del Legislativo en relación al Ejecutivo, mayor autonomía al Poder Judicial,<sup>10</sup> así como equidad en el reconocimiento de la función judicial frente a la legislativa. Evidentemente, tales cuestiones han sido paulatinamente atendidas, por lo que en la actualidad, puede hablarse en términos generales de un mayor equilibrio de poder, y de manera específica, ha de reconocerse el proceso de reivindicación del Poder Judicial, pues, por una parte, el surgimiento de un escenario de pluralidad política ha mermado la fuerza que detentaba el titular del Ejecutivo Federal, reduciéndose en gran medida su injerencia en la función judicial. Asimismo,

---

cos fundamentales de gran valía que se vieron reflejados en el constitucionalismo del México independiente y, por otra, debido a que puede considerarse como la primera Constitución de México.

<sup>10</sup> *El Estado constitucional contemporáneo, Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, op. cit., pp. 751-752.

la tendencia a considerar al juzgador como un operador jurídico responsable de velar por los principios constitucionales, fortalece su posición frente al actor políticamente legitimado —legislador. Sirva de referencia al respecto, la discusión sobre el enfrentamiento del ideal del “coto vedado”, como un ideal moral sustantivo plasmado en el texto constitucional, que debe ser salvaguardado por el juzgador, frente a la “objeción mayoritaria”, que respalda la fuerza del legislador<sup>11</sup> electo por la ciudadanía. En síntesis, puede apreciarse el impacto favorable que al respecto han generado las teorías modernas del derecho y de la argumentación jurídica, pero, claro está, sin afirmar la reivindicación judicial total.

Así, el proceso de transición democrática y el de consolidación de una nueva cultura jurídica en México, conllevan un importante rediseño institucional, reflejado de manera importante en la reforma constitucional llevada a cabo en el año de 1994, pues como acertadamente señala José Roldán: “*dotó al Poder Judicial de la Federación de nuevas atribuciones y estructura*”,<sup>12</sup> esquema orgánico y funcional que fue favorable al equilibrio entre poderes y que a partir de ese momento sería reproducido en las entidades federativas.

Ahora bien, aludir a la importancia de la función judicial, obliga dar mayor precisión y concreción al tratamiento de la impartición de justicia y la independencia del Poder Judicial, a lo cual, se dedican las siguientes líneas.

La impartición de justicia, entendida como aquella tendiente a resolver jurídicamente la diversidad de conflictos que presenta la vida en sociedad, implica la vinculación de la idea de la justicia, como un valor jurídico de vital importancia para la existencia de otros valores, con la concepción formal de la misma, referida a la función de un órgano estatal, que se traduce en actos de autoridad que buscan “*la satisfacción de los intereses tutelados por el derecho cuando por algún motivo no se realice la norma jurídica que los tutela*”.<sup>13</sup> En este sentido, la función judicial conlleva un serio ejercicio de ponderación entre valores enfrentados, a fin de que sus decisiones se manifiesten coherentes y consistentes con la sistemática interna del derecho, y de igual manera se proyecten raciona-

<sup>11</sup> BAYÓN, Juan Carlos, “Derechos, democracia y Constitución”, en *Neoconstitucionalismo(s)*, CARBONELL, Miguel, Coordinador, 2ª edición, Madrid, España, Editorial Trotta, 2005, pp. 211-216.

<sup>12</sup> ROLDÁN, José, “La nueva organización del Poder Judicial de la Federación y la defensa de la Constitución”, *La Defensa de la Constitución*, COSSÍO, José Ramón y PÉREZ DE ACHA, Luis M., compiladores, México, Distribuciones Fontamara, 1997, p. 127.

<sup>13</sup> SÁNCHEZ ZEPEDA, Rodolfo, *La administración judicial en México: una propuesta de reforma*, México, Universidad Autónoma de Guerrero, Fundación Académica Guerrerense, 2006, p.23

les y razonables, consolidando así el carácter último de la ética judicial, que implica la estructuración de razones de tipo prudencial, jurídico y moral.<sup>14</sup>

Siguiendo a Manuel Atienza, los tres principios rectores de la ética judicial son:<sup>15</sup> independencia, pues las decisiones judiciales deben basarse en el derecho y por ende, mantenerse fuera del juego de intereses políticos; imparcialidad, ya que el juzgador debe actuar como tercero frente a las partes sin manifestar tendencias y; motivación, que implica una justificación interna de las decisiones.

De los principios mencionados, se avocarán los siguientes comentarios al de independencia, pues su consolidación es vital para el óptimo desarrollo de dicha función, y del cual se desprenden dos factores: eficiencia y fortalecimiento.

Evidentemente, la naturaleza de la función judicial difiere de las condiciones en las que se ven inmersas las funciones ejecutiva y legislativa, en cuanto al carácter eminentemente jurídico de su ejercicio —aludiendo a un sentido amplio y sin perder de vista la política jurídica—, en contraposición a la naturaleza política que envuelve a las otras dos, derivada de los mecanismos de acceso al cargo y de el sentido que adquiere la toma de decisiones. En consecuencia y en razón del equilibrio de poder que debe generar la estructura tripartita, se reitera, que la independencia del Poder Judicial se erige como un principio fundamental de la ética judicial, el cual, ha sido atendido mediante la reforma constitucional. Al respecto, las disposiciones constitucionales, relativas a la remuneración de los funcionarios judiciales; a la duración en el cargo, que deslinda el acceso al mismo y su ejercicio, de intereses político-electorales; a la naturaleza y funciones del Consejo de la Judicatura Federal; y, por supuesto, al control de la constitucionalidad; constituyen factores vitales para la independencia.

En conclusión, la independencia del Poder Judicial, debe manifestarse tanto hacia su interior, en cuanto se refiere a las condiciones que garantizan la libertad del juzgador en la resolución de asuntos, como hacia el exterior, en cuanto toca al equilibrio institucional.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> ATIENZA, Manuel, *Cuestiones Judiciales*, México, Distribuciones Fontamara, 2001, p.152.

<sup>15</sup> Ibidem, pp.152-153.

<sup>16</sup> CABALLERO JUÁREZ, José Antonio, “La independencia de los Poderes Judiciales locales a diez años de reforma en México”, en *Judicatura e impartición de Justicia en México*, CIENFUEGOS SALGADO, David y VAZQUEZ-MELLADO GARCÍA, Julio César, Coordinadores, México, Editorial Porrúa, 2007, pp. 61-62.

Otro aspecto fundamental es la eficiencia de la función. Naturalmente, del primer principio mencionado, deriva en gran medida la consolidación del segundo, pues, ante el deslinde de intereses ajenos a la decisión jurisdiccional, ante la posibilidad del órgano mismo de velar por sus propias condiciones estructurales y funcionales y, además, al asumirse una responsabilidad tan grande como es la defensa de la constitucionalidad; en consecuencia, la función social del derecho y la teleología propia de la función jurisdiccional, se ven favorecidas. Ahora bien, si el Poder Judicial a *“través de sus decisiones promueve los canales de la democracia participativa y deliberativa...; desarrolla la sociedad abierta y tolerante; cuando es un instrumento de control del poder...; cuando se coloca en el plano de la defensa de las minorías...; cuando hace posible que las precondiciones de la democracia...se expandan...; cuando realiza con eficacia la tutela judicial, la protección judicial y permite el acceso real a la justicia; y cuando se orienta a la protección de derechos humanos”*,<sup>17</sup> entonces, se legitima y por ende, se fortalece. En este orden de ideas, de la consolidación de la independencia interna y externa, deviene el fortalecimiento del Poder Judicial en relación a sus condiciones orgánicas y funcionales, y en cuanto toca a la división de funciones en el Estado.

Sin embargo, pese al proceso de cambio que en su reivindicación ha experimentado el Poder Judicial, faltaría atender otras cuestiones:

- a) ¿Cómo consolidar la independencia, eficiencia y fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación? Ello, frente a la reconsideración de otros aspectos, como: controles en el ejercicio de la función judicial, capacitación de los funcionarios judiciales, responsabilidad, procedimientos de elección de los mismos, rendición de cuentas, etc.
- b) ¿Qué sucede al respecto en las entidades federativas? Pues, como parte de un proceso natural de transición en la cosmovisión jurídica, tanto las decisiones como el rediseño institucional que se presentan en el ámbito federal, se ven reflejados en los contextos locales.
- c) Específicamente, ¿Cuál es la naturaleza y función de los consejos de la judicatura en las entidades federativas?

En tal orden de ideas, el planteamiento es claro. Es decir, en México, pese a los avances que en la materia se han observado, el fortalecimiento del Poder Judicial en el orden federal y en las entidades federativas, exige revalorar la

---

<sup>17</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *La argumentación como derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, pp. 194-195.



naturaleza y funciones del órgano de administración y vigilancia y, en consecuencia, elevarlo al rango de OCA.

### *3. Independencia y legitimidad del Poder Judicial*

De acuerdo a lo expuesto en líneas anteriores, la independencia del Poder Judicial y, en consecuencia su eficiencia y fortalecimiento, hacen obligadas algunas observaciones. Sin duda alguna, el proceso de consolidación de independencia de los órganos judiciales es más evidente a nivel federal, pues a pesar de que en las entidades federativas, generalmente se reproducen los rediseños institucionales, se pueden observar más obstáculos. No obstante, en ambos órdenes, sería arbitraria la afirmación de una transformación conclusa. Por lo tanto, pese a los avances observados en dicha temática, es preciso atender las problemáticas y necesidades que presenta esta función estatal en cuanto corresponde a su desarrollo interno. Al respecto, siguiendo a José Antonio Caballero Juárez —quien alude a las entidades federativas—, pueden mencionarse las siguientes: a. Esquemas de subordinación entre los mismos funcionarios judiciales, resultantes, tanto de una estructura clientelar, como de los limitados resultados que presenta la carrera judicial; b. Falta de confianza y aceptación a los mecanismos de control implementados; c. Debilidad o deficiencia en los programas de capacitación; d. Posición y relación del juzgador frente a la opinión pública y medios de comunicación; e. Procesos internos de transparencia y rendición de cuentas; entre otros.<sup>18</sup> Cabe hacer mención, que el señalamiento de dichas problemáticas, no refleja un panorama general e ineludible en todas las entidades —o en el nivel federal de gobierno—, pues pueden haber sido atendidos en mayor o en menor grado, —dependiendo el caso—, pero, finalmente, resulta evidente que la atención integral a las mismas, impactará favorablemente en la administración de justicia en lo general, y en la impartición de la misma en lo particular.

Por otra parte, la consolidación de la independencia del Poder Judicial, exige un marco constitucional y legal garante de su autonomía financiera, administrativa y técnica, lo cual, en principio pone de manifiesto la necesidad de una revaloración de los recursos asignados —sea en el ámbito federal o en el Local—, para el ejercicio de la función, pues, por obvias razones, su incremento impactará de manera decisiva tanto en la eficientización de la función propiamente jurisdiccional, como en la posibilidad de tomar decisiones relativas a

---

<sup>18</sup> CABALLERO JUÁREZ, José Antonio, “La independencia de los Poderes Judiciales locales a diez años de reforma en México”, en *Judicatura e impartición de Justicia en México*, op. cit., pp. 67-73.

la administración hacia su interior y a la ejecución de acciones requeridas para ello. Uno de los obstáculos que dicho proceso de fortalecimiento ha encontrado, es el voluntarismo político, pero también la falta de concientización tanto al exterior, como al interior del mismo Poder Judicial, sobre todo, en el ámbito de las entidades federativas.

Por último, desde el punto de vista democrático, otro aspecto de vital importancia sobre la temática que se aborda y que naturalmente deriva de la independencia, eficiencia y fortalecimiento del Poder Judicial, es el relativo a su legitimidad, es decir, el logro de la confianza ciudadana a través de la manifestación de su aceptabilidad a las decisiones judiciales. Al respecto, de acuerdo a los planteamientos de Santiago Nieto, la legitimidad deriva de: una argumentación jurídica convincente en las sentencias; credibilidad de su acción ante la sociedad y, transparencia en el ejercicio público y rendición de cuentas a la ciudadanía.<sup>19</sup> Los comentarios vertidos hasta este punto, ponen de manifiesto dos aspectos fundamentales. Uno, es la trascendencia de la función social de las decisiones judiciales y, en consecuencia, el segundo, es la obligación social, política y judicial, de atender tales planteamientos y evitar que se concreten de manera parcial o se queden en el ámbito de la discusión teórica.

Ahora bien, en México una medida de suma importancia para favorecer la independencia del Poder Judicial, así como la eficientización de su función, fue la creación del Consejo de la Judicatura Federal, órgano que asume la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación —a excepción de la Suprema Corte de Justicia—, y que asimismo, vela por el fortalecimiento y adecuado desarrollo de la carrera judicial. Sin duda, el nacimiento del Consejo, se justificó claramente “*en razón de la necesidad de separar a ministros y magistrados de las tareas de administración, control, vigilancia y disciplina del Poder Judicial y de sus diversas funciones*”,<sup>20</sup> ya que “...*los titulares de todos los órganos jurisdiccionales deben dedicarse a la delicada función pública de la impartición de justicia...*”.<sup>21</sup> De esta manera, se dio respuesta a los serios cuestionamientos en torno a la independencia del Poder Judicial, constituyéndose, en consecuencia, un avance vital en el proceso de rediseño institucional, que a su vez, se reprodujo en las entidades federativas. No obstante, habría que valorar si en el ejer-

<sup>19</sup> NIETO CASTILLO, Santiago y DE LOS COBOS SEPÚLVEDA, Carlos, “Los indicadores de desempeño como mecanismo para lograr la legitimidad del Poder Judicial en el Estado Constitucional”, en *Judicatura e impartición de Justicia*, op. cit., pp. 75-77.

<sup>20</sup> ROMERO GUDIÑO, Alejandro, *Innovación Judicial, Profesionalización, Rendición de Cuentas y Ética*, México, Editorial Porrúa, Universidad Panamericana, 2007, p. 87.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

cicio de su función, cuenta con verdadera independencia técnica y de decisión. Me parece que no. Cuando menos, no en todos los casos, pues, pese a las aportaciones que para la democracia y equilibrio de poder, genera su creación, consolidación y acciones; adolece de una plena autonomía. De ahí la inquietud que se ha manifestado sobre su conveniente transformación en órgano constitucional autónomo.

## II. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

Con base en lo expuesto con antelación, la reforma al Poder Judicial de la Federación, llevada a cabo en el año de 1994, tuvo especial trascendencia para su fortalecimiento. En la misma, resaltan dos aspectos medulares. Uno de ellos, fue la reestructuración orgánica y funcional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que implicó una recomposición en su conformación, pero también y de vital importancia: la consolidación de funciones relativas al control de la constitucionalidad.<sup>22</sup> El otro, fue la creación del Consejo de la Judicatura Federal, que fue instalado el 2 de febrero de 1995,<sup>23</sup> al cual, correspondió a partir de entonces, la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación con excepción de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral —en cuanto a este último, bajo ciertos lineamientos—, asumiendo la facultades de nombramiento, adscripción, promoción y remoción de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, así como la determinación del número, división de circuitos, competencia territorial y material de dichos tribunales y juzgados. En este sentido, se estableció en México un innovador sistema de carrera judicial, regido por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad e independencia.<sup>24</sup>

Naturalmente, la reforma constitucional, dio lugar a la expedición de una nueva Ley Orgánica para el Poder Judicial de la Federación, misma que fue publicada el 26 de mayo de 1995.<sup>25</sup>

De acuerdo al contenido del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —que pone de manifiesto su naturaleza—, el Consejo de la Judicatura Federal, se erige como un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, que puede funcionar en Pleno o en comisiones.

<sup>22</sup> *Idem*, p. 111.

<sup>23</sup> [www.cjf.gob.mx/organizacion/antecedentes/asp](http://www.cjf.gob.mx/organizacion/antecedentes/asp) Fecha de consulta: 29 de junio de 2007.

<sup>24</sup> ROMERO GUDIÑO, Alejandro, *Innovación Judicial*, op. cit., p. 112.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 114.

Asimismo, con sustento en el precepto mencionado, el Consejo, se integra por siete miembros: el Presidente de la Suprema Corte, que a su vez, también fungirá como Presidente del mismo Consejo; tres Consejeros —miembros del Poder Judicial— designados por el Pleno de la Corte; dos designados por el Senado y uno más por el Presidente de la República.

Aunado a la responsabilidad de administración y vigilancia, entre las atribuciones establecidas en el texto constitucional, pueden observarse: resolución sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces; expedición de acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones; la carrera judicial; elaboración del presupuesto para el Poder Judicial de la Federación a excepción de la Suprema Corte, mismo que será remitido al Presidente de la Corte para su inclusión en el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación. De igual manera, el artículo 68 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece que el Consejo “...*velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia e imparcialidad de los miembros de este último*”.

Por otra parte, el artículo 81 de la citada Ley, específicamente establece una serie de atribuciones, de las cuales, salvo las previstas en las fracciones I a XXI, el Pleno del Consejo podrá establecer mediante acuerdos generales, cuáles podrán ser ejercidas por las comisiones, como lo establece el artículo 82 de la misma.

Cada año, el Consejo tendrá dos periodos de sesiones ordinarias, pero podrá sesionar también de manera extraordinaria, a solicitud de cualquiera de sus integrantes, la cual deberá presentarse al Presidente del mismo.

Ahora bien, con sustento en el artículo 88 de la Ley Orgánica, para el adecuado ejercicio de sus funciones, el Consejo de la Judicatura Federal se auxilia de cinco órganos: la Unidad de la Defensoría del Fuero Federal, el Instituto de la Judicatura Federal, la Visitaduría Judicial y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

Otro aspecto importante en relación a dicho órgano, es la duración de los consejeros en su cargo, quienes, a excepción del Presidente, durarán cinco años sin posibilidad de ser nombrados para un nuevo periodo y serán sustituidos de manera escalonada.

Parecería innecesario hacer mención de dichas disposiciones, por todos conocidas. Sin embargo, considero conveniente aludir a ellas, en virtud de que, de las mismas se desprende la importancia y alcances del Consejo de la Judicatura Federal, cuya instalación y desempeño, han constituido un paso de gran importancia en el proceso de independencia, fortalecimiento y eficientización

de la función judicial; pero también, debido a que ponen de manifiesto el carácter inconcluso de dicho proceso de cambio. Hasta este momento, la creación del Consejo permitió que la administración y vigilancia del Poder Judicial de la Federación, correspondiera a sí mismo, inhibiendo la injerencia que al respecto pudiera tener el Poder Ejecutivo y favoreciendo el denominado “autogobierno de la magistratura”.<sup>26</sup> Asimismo, como se menciona en líneas anteriores, permitió la identificación y separación de la administración de justicia con respecto a la impartición de justicia. No obstante, cabría plantear el cuestionamiento en torno a un verdadero ejercicio autónomo de vigilancia y disciplina del Poder Judicial por parte del Consejo, o, si este último queda sujeto —en mayor o menor medida—, a las decisiones del primero, obviamente aludiendo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tomando en consideración que, los denominados consejos Superiores de la Magistratura o de la Judicatura, se han establecido en diversos países con el objetivo de favorecer el adecuado desarrollo y funcionamiento del gobierno y administración de los tribunales,<sup>27</sup> y en consecuencia, garantizar su independencia y deslindar la función estrictamente jurisdiccional de las tareas de carácter administrativo; resulta imprescindible que el ejercicio de sus funciones de nombramiento, disciplinarias, de administración y capacitación, entre otras, manifiesten una verdadera autonomía, tanto de los otros poderes del Estado, como del mismo Poder Judicial, pues, de esta manera, se podrá generar un mayor impulso a este último en cuanto corresponde al ejercicio de su función y asuntos relacionados con su organización interna.

En este sentido, se insiste que, pese a la importancia que adquiere la creación del Consejo de la Judicatura Federal en México y por ende a las bondades generadas en torno al Poder Judicial; es preciso que este órgano de administración y vigilancia, se erija como órgano constitucional autónomo, a fin de consolidar su independencia financiera, administrativa y técnica y, en consecuencia, consolidar la independencia, eficiencia y fortalecimiento del Poder Judicial.

### III. DERECHO COMPARADO

Con la intención de fortalecer los argumentos vertidos, creo conveniente hacer alusión a las disposiciones constitucionales y a partir de las mismas, describir, las condiciones en que dicho órgano se ve inmerso en España y Perú,

<sup>26</sup> FIX ZAMUDIO Héctor y FIX-FIERRO, Héctor, “El Consejo de la Judicatura”. [www.bibliojurídica.org/libros/1/86/3.htm](http://www.bibliojurídica.org/libros/1/86/3.htm) Fecha de consulta: 29 junio 2007.

<sup>27</sup> *Idem*.

países con patrones culturales distintos, en los cuales, se pueden apreciar los avances que en la materia se han manifestado.

|                                       | <b>España</b>                                    | <b>Perú</b>                                       |
|---------------------------------------|--|---|
| Órgano de administración y vigilancia | Consejo General del Poder Judicial <sup>28</sup> | Consejo Nacional de la Magistratura <sup>29</sup> |

La Constitución Política de Perú, establece en el artículo 143: *“El Poder Judicial está integrado por órganos jurisdiccionales que administran justicia en nombre de la Nación, y por órganos que ejercen su gobierno y administración”*. Dicha disposición, es sumamente importante en virtud de que deslinda claramente, la función administrativa de la propiamente jurisdiccional. Asimismo, dicho artículo especifica lo siguiente: *“Los órganos jurisdiccionales son: la Corte Suprema de Justicia y las demás cortes y juzgados que determine su ley orgánica”*. Por otra parte, el Consejo Nacional de la Magistratura, se erige como el órgano responsable de administración y vigilancia. Al respecto, una disposición de suma importancia es la establecida en el artículo 150, que de manera expresa señala la independencia del Consejo, así como el hecho de que se rige por su propia Ley Orgánica, misma que a su vez, alude a la naturaleza del Consejo como un *“...organismo autónomo e independiente de los demás órganos constitucionales...sometido sólo a la Constitución y a su Ley Orgánica...”*<sup>30</sup>, de acuerdo a lo establecido en el artículo 1º.

Cabe señalar que la Constitución peruana también hace referencia a la Academia de la Magistratura, encargada de la formación y capacitación de jueces y fiscales para efectos de su selección, pero como órgano que forma parte del Poder Judicial, de acuerdo a lo expuesto en el artículo 151.

Por su parte, la Constitución de España,<sup>31</sup> también pone de manifiesto el deslinde de funciones administrativas y jurisdiccionales del Poder Judicial. Al respecto, sirva de referencia el artículo 1º que establece *“La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por jueces y magistrados integrantes del Poder*

<sup>28</sup> España. Constitución Española

<http://constitucion.rediris.es/es/legis/1978/cc1978-2.html.t9> Fecha de consulta: 7 de agosto de 2007.

<sup>29</sup> Perú. Constitución Política.

[www.tc.gob.pe/legconperu/constitucion.html](http://www.tc.gob.pe/legconperu/constitucion.html) fecha de consulta: 17 de agosto 2007

<sup>30</sup> Perú. Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 07-12-94. [www.cnm.gob.pe](http://www.cnm.gob.pe) Fecha de consulta: 17 de agosto de 2007.

<sup>31</sup> España. Constitución Española.

<http://constitucion.rediris.es/es/legis/1978/cc1978-2.html.t9> consulta: 7 de agosto de 2007.

*Judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley*", en relación al artículo 122 que en el punto 1 señala: *"La ley orgánica del Poder Judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los jueces y magistrados de carrera..."*. Asimismo, el punto 2 de dicho precepto, tiene especial relevancia al señalar que *"El Consejo General del Poder Judicial, es el órgano de gobierno del mismo y de igual manera, al especificar que la Ley Orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario"*.

Una diferencia importante en ambas constituciones, se puede apreciar en relación a la ubicación institucional del Consejo. En el caso de Perú, de manera expresa se establece la independencia del órgano, pues eleva al Consejo Nacional de la Magistratura, al rango de órgano autónomo y por lo tanto, independiente, de los demás órganos constitucionales y poderes del Estado.

Ahora bien, resulta evidente que la manifestación, tanto del Consejo Nacional de la Magistratura, en el caso de Perú, como del Consejo General del Poder Judicial, en el caso de España, como órganos que asumen las funciones administrativas y de gobierno, no constituye en sí misma un elemento determinante de su autonomía, pues a ello, deben sumarse otras condicionantes, como pueden ser: el mecanismo de elección de sus miembros, sus funciones y, naturalmente, los supuestos de responsabilidad.

En cuanto respecta a su conformación, como se desprende del artículo que se transcribe a continuación, en Perú, dicho órgano se conforma por siete miembros, los cuales son elegidos de la siguiente manera:

*"Artículo 155. Son miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, conforme a la ley de la materia:*

- 1. Uno elegido por la Corte Suprema, en votación secreta en Sala Plena.*
- 2. Uno elegido, en votación secreta, por la Junta de Fiscales Supremos.*
- 3. Uno elegido por los miembros de los Colegios de Abogados del país, en votación secreta.*
- 4. Dos elegidos, en votación secreta, por los miembros de los demás Colegios Profesionales del país, conforme a la ley.*
- 5. Uno elegido en votación secreta, por los rectores de las universidades nacionales.*
- 6. Uno elegido, en votación secreta, por los rectores de las universidades particulares..."*

Asimismo, el artículo señalado, refiere que el número de miembros puede ser ampliado por éste a nueve, con dos miembros adicionales elegidos en votación secreta por el mismo Consejo.

En cuanto toca a la Constitución de España, el punto 3 del artículo 122, establece que el Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo —quien evidentemente preside—, así como por veinte miembros nombrados por el Rey, de los cuales, doce se eligen entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados y cuatro a propuesta del Senado, entre abogados y juristas de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio de la profesión.

Como se puede observar, la Constitución de Perú pone de manifiesto la participación de instituciones de diversa índole en la elección de los miembros del Consejo, situación que demuestra un proceso democrático y ciudadanizado. Por otra parte, en el caso de España, pese al esquema de nombramiento expuesto y a la disposición que presenta al Consejo como órgano del Poder Judicial, resaltan tanto el hecho de que las propuestas de consejeros son aprobadas por las Cortes, lo cual, implica un ejercicio democrático al tratarse de una decisión colegiada y plural; como, por otra parte, la disposición que faculta al Consejo para presentar la propuesta para la elección del Presidente del Tribunal Supremo —órgano jurisdiccional—, de acuerdo al artículo 123 constitucional.

Como se menciona anteriormente, otro aspecto de vital importancia para el mejoramiento de la función judicial, se observa en las funciones que desempeñan los miembros de ambos consejos. La Constitución Peruana, establece como funciones del Consejo Nacional de la Magistratura: el nombramiento de jueces y fiscales de todos los niveles —previo concurso público de méritos y evaluación personal—; ratificación de jueces y fiscales de todos los niveles; aplicación de sanciones, que implican, la destitución a los vocales de la Corte Suprema y fiscales supremos, así como de jueces y fiscales de todas las instancias. Estos últimos a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales; así como la de extender a jueces y fiscales, el título oficial que los acredita. Por su parte, la Constitución española remite a la Ley Orgánica, la cual *“...establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario”*.

Se hace alusión a tales disposiciones, en virtud de la importancia que representa para el Poder Judicial, el deslinde de funciones de carácter administrativo con respecto a la función jurisdiccional, y por ende, la atención que se presta a los mecanismos de selección, nombramiento y régimen de responsabilidades, de quienes se avocarán a la impartición de justicia. Sin embargo —se



reitera—, en Perú puede observarse un aspecto sumamente valioso para el equilibrio de poderes y eficientización de la función judicial: la autonomía del órgano de administración y vigilancia del Poder Judicial con respecto a éste mismo y en relación a los demás poderes del Estado.

#### IV. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

##### *1. Comentario introductorio*

Siguiendo el modelo implementado a nivel federal a raíz de la reforma constitucional de 1994, en las entidades federativas se fueron creando también, consejos de la judicatura, claro, con algunas excepciones. Como se puede observar en las líneas siguientes, una característica esencial, es que el órgano de administración y vigilancia de los poderes judiciales locales, es la clara dependencia con respecto al Poder Judicial. Por una parte, en virtud de ser un órgano del mismo, pero también, en virtud de la naturaleza de sus funciones y principalmente, debido a la notable injerencia de los tribunales superiores de justicia, con respecto a las decisiones de los consejos.

En este sentido, el análisis que habrá de desarrollarse en relación a los consejos de la judicatura en las entidades federativas, girará en torno a ciertos aspectos torales, considerados necesarios para favorecer la impartición de justicia a través del esquema de administración de justicia realmente independiente y eficaz —reiterando que, dicho estudio, tiene como punto de partida un ejercicio de interpretación textual.

Éstos son:

- a) Naturaleza y denominación.
- b) Funciones de administración y vigilancia.
- c) Profesionalización y servicio de carrera. En relación a los mecanismos de selección y nombramiento de magistrados y jueces en el ámbito local, así como esquemas de formación y capacitación.
- d) Responsabilidad y rendición de cuentas.

##### *2. Naturaleza y denominación*

A fin de iniciar el estudio comparativo de los consejos de la judicatura en las entidades federativas, es importante hacer énfasis nuevamente, sobre dos aspectos de especial relevancia. Uno de ellos, se avoca a la necesaria distinción entre impartición y administración de justicia, funciones que comúnmente han sido confundidas, pero llevan implicaciones distintas. Por ende, a fin de evitar tal confusión y siguiendo el criterio de Sánchez Zepeda, ha de afirmarse

que la administración de justicia en sentido estricto, se refiere a la impartición de justicia.<sup>32</sup> Así, cabe reiterar que al aludirse a la impartición de justicia, naturalmente se hace referencia al pronunciamiento del derecho, es decir, a la solución de casos concretos mediante la aplicación de la ley, lo cual, a su vez, conlleva actividades valorativas, de interpretación y de argumentación. Esto es, *“la acción o efecto de proporcionar o conceder la razón a quien la tiene”*.<sup>33</sup> Por otra parte, la administración de justicia en amplio sentido, debe entenderse como *“la acción o efecto de dirigir una institución que tiene por finalidad impartir justicia, en el sentido orgánico de ordenar, disponer u organizar sus bienes, así como suministrar, proporcionar o distribuir todos los medios necesarios para que dicha justicia pueda materializarse...”*.<sup>34</sup> Con base en ello, queda clara la valía que asumen los consejos de la judicatura, en virtud de que, mediante su creación, se pretende deslindar la función propiamente jurisdiccional de gestiones administrativas, o, cuando menos, así debe ser.

El segundo aspecto que debe resaltarse, es la calidad o naturaleza jurídica que a dicha institución le atribuyen las constituciones locales, pues de la misma se desprende —en parte—, la atención y tratamiento que se dio a su creación e implementación, y por ende, al impacto y trascendencia de sus funciones.

En principio, llama la atención el hecho de que Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Oaxaca, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas, no cuenten con un Consejo de la Judicatura, pues dichas entidades, realizan actividades de carácter administrativo relativas al manejo de recursos, a través de distintas dependencias, que evidentemente, no asumen la responsabilidad relativa a procesos de capacitación, formación, carrera judicial, nombramientos, adscripciones o supuestos de responsabilidad de los servidores públicos de los poderes judiciales respectivos, actividades que a su vez, son desarrolladas también por otras dependencias o por el respectivo Tribunal Superior de Justicia. Particularmente, resalta la situación que revista al Estado de Baja California Sur, cuyo texto constitucional, adjudica claramente dichas funciones al Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

---

<sup>32</sup> SÁNCHEZ ZEPEDA, Rodolfo, “La administración Judicial en México, en *una propuesta de reforma*”, *Judicatura e Impartición de Justicia en México*, op. cit., p. 320.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 323.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 322.

| <b>Estado</b>       | <b>Dependencia</b>   | <b>Función</b>   |
|---------------------|--|--|
| Baja California Sur |  | Las funciones de carácter administrativo, son ejercidas por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia |
| Campeche            | Consejo Técnico del Fondo, con auxilio del Director de Contabilidad del Tribunal                                 | Realiza gestiones administrativas, dando cuenta al TSJ   |
| Chihuahua           | Contraloría General del Poder Judicial del Estado  | Coordina, supervisa y evalúa la actividad de las diversas áreas administrativas                        |
|                     | Oficialía Mayor  | Vigilar las funciones administrativas y servicios generales del Poder Judicial                         |
| Colima              | Unidad de apoyo administrativo   | Manejo Administrativo del Poder Judicial   |
| Oaxaca              | Dirección de la Contraloría Interna, Dirección de Planeación, Dirección de Administración, Dirección de Finanzas | Cumplen con funciones de carácter administrativo   |
| Tamaulipas          | Dirección de Administración  | Cumple con funciones de carácter administrativo  |
| Yucatán             | Unidad de Administración del Presupuesto   | Cumple con funciones de carácter administrativo  |
| Zacatecas           | Oficialía Mayor y Unidades de apoyo administrativo   | Cumplen con funciones de carácter administrativo   |

Cabe señalar que, en el cuadro anterior, se hace referencia únicamente a las dependencias que asumen funciones administrativas relativas a recursos materiales, pues las actividades relativas a la profesionalización y servicio de carrera, serán abordadas en el apartado siguiente.

Pues bien, otro caso especial se observa en Puebla, pues la Constitución establece una Junta de Administración del Poder Judicial que en cuanto a sus funciones, asume ciertas características de Consejo, pero forma parte del Tribunal Superior de Justicia.

En las demás entidades federativas, se cuenta con un Consejo de la Judicatura que se erige como un órgano integrante del Poder Judicial, encargado de su vigilancia, administración y disciplina. Las diferencias que pueden observarse son las siguientes. A) En cuanto a su denominación; b) En cuanto a la

jerarquía que asume, derivada de su positivación, y c) En cuanto a su naturaleza jurídica.

Iniciando con su denominación, se distinguen los siguientes estados de la Federación. En Jalisco, es denominado Consejo General del Poder Judicial del Estado. En Michoacán y Sonora, es el Consejo del Poder Judicial. En Tlaxcala dicha institución es la Comisión de Gobierno Interno y Administración del Poder Judicial. Cabe resaltar que, en tales entidades, independientemente de la denominación, se observa —en términos generales—, la misma naturaleza del órgano y de sus funciones.

Haciendo referencia al inciso b), es decir, a la jerarquía atribuida a la institución, derivada de su positivación, Querétaro guarda una situación distinta, pues, pese a que el texto anterior de la Constitución aludía al Consejo de la Judicatura local, a raíz de la reforma constitucional aprobada el pasado mes de marzo, por el Pleno del Constituyente Permanente, integrado por los diputados de la LV Legislatura del Estado y los 18 ayuntamientos; en el texto constitucional actual, ya no se establece el Consejo de la Judicatura, pues la Legislatura consideró que, al tratarse de un órgano para la administración interna y desarrollo del Poder Judicial y no una instancia jurisdiccional, su reglamentación habría de corresponder a la Ley Orgánica.<sup>35</sup>

Por cuanto toca a su naturaleza jurídica y de acuerdo a los textos constitucionales, los consejos de la judicatura de la entidades federativas, se erigen como órganos de carácter administrativo dentro del Poder Judicial, que, podrían calificarse específicamente como “órganos desconcentrados”, pues, a pesar de que un órgano de esta naturaleza carece de capacidad jurídica y los consejos, naturalmente son sujetos de derechos y obligaciones; sí presentan dos características esenciales de la desconcentración: 1) asumen cierta autonomía técnica, de gestión y financiera, pero, 2) dependen de un órgano superior. Dicha dependencia, se afirma con base en diversas consideraciones. Por una parte, el Presidente del Consejo de la Judicatura, es a su vez, Presidente del Tribunal Superior de Justicia. Asimismo, en virtud de que, en diversos supuestos, las decisiones de los consejos de la judicatura, se sujetan a la aprobación o revisión del Pleno del Tribunal. Aunado a ello, en los textos constitucionales se presenta otra constante, es decir, que el Consejo asuma las funciones administrativas del Poder Judicial, a excepción del Tribunal Superior

---

<sup>35</sup> [www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/QUERÉTARO/Constitucion/QUERCONST01.pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/QUERÉTARO/Constitucion/QUERCONST01.pdf)  
La Sombra de Arteaga, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro Arteaga, T. CXLI, 31 de marzo de 2008.

Fecha de consulta: 12 septiembre 2008.

de Justicia, o de la Sala Superior, e incluso se llega a exceptuar de dicho control, a otros órganos del Poder Judicial. Dichos supuestos, ponen de manifiesto ciertos límites para el desarrollo de sus funciones, así como una clara sujeción de los consejos a decisiones del órgano superior de los poderes judiciales locales.

Al respecto, la única entidad federativa en la cual, expresamente se le da la calidad de “órgano desconcentrado”, es Durango.

Para concluir este apartado, cabe hacer mención que los consejos de la judicatura, son “*órganos de composición colegiada que tienen como tarea fundamental: la administración, vigilancia y disciplina de los órganos judiciales respectivos*”.<sup>36</sup>

### 3. *Funciones de administración y vigilancia.*

De acuerdo a los comentarios vertidos en líneas anteriores, la creación de los consejos de la judicatura en las entidades federativas, obedeció al seguimiento de un modelo establecido a nivel federal, pero también y principalmente, a la necesidad de atender una problemática concreta: consolidar el fortalecimiento del Poder Judicial y favorecer, en consecuencia, la impartición de justicia. Lo cual, resulta fundamental e ineludible para el escenario democrático que debe imperar en el Estado Constitucional de Derecho.

En este proceso de transición democrática, que indudablemente ha impactado de manera favorable en el fortalecimiento del Poder Judicial; el deslinde de actividades propiamente administrativas y de las estrictamente jurisdiccionales, constituye un factor importante, pues permite al órgano jurisdiccional, avocarse exclusivamente a la solución de conflictos mediante el pronunciamiento del derecho, función que se veía en gran medida obstaculizada por la responsabilidad que conlleva la gestión materialmente administrativa.

Sin duda, la labor administrativa no deriva del proceso o juicio, pero es necesaria “*para que la función judicial pueda desarrollarse y para que el órgano jurisdiccional se encuentre cuidado y conservado, con la finalidad de mantenerlo en estado satisfactorio para el cumplimiento de su función esencial*”,<sup>37</sup> de ahí la importancia que representa el hecho de que las actividades de administración y vigilancia, sean asumidas por los consejos de la judicatura y no por los órganos que imparten justicia. Sin embargo, el análisis de los textos constitucionales y de las leyes orgánicas de las entidades federativas, pone de manifiesto dos situaciones. Por

<sup>36</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano, “Carrera Judicial, Consejos de la Judicatura y Escuelas Judiciales”, en *Judicatura e impartición de Justicia en México*, op. cit., p. 204.

<sup>37</sup> SÁNCHEZ ZEPEDA, Rodolfo, *La administración judicial en México: una propuesta de reforma*, op. cit., p. 30.

una parte —como se ha señalado—, en algunos casos no existe Consejo, por lo que las actividades de carácter administrativo son asumidas directamente por el Tribunal Superior de Justicia o por instancias administrativas que dependen directa y jerárquicamente del mismo. La segunda situación observada, radica en la notable injerencia del Tribunal Superior de Justicia, en decisiones administrativas del Consejo de la Judicatura.

Ahora bien, en virtud de la diversa índole de actividades de carácter administrativo que desarrolla el Consejo de la Judicatura, cabe mencionar que en este apartado, se aludirá únicamente a la gestión relativa a la supervisión y ejercicio de recursos económicos. Así, para iniciar, aludiendo nuevamente a las entidades federativas en las que no existe Consejo de la Judicatura, se hacen necesarios algunos señalamientos.

En Baja California Sur, las funciones de administración y vigilancia, corresponden al Tribunal Superior de Justicia, el cual, discute, modifica, aprueba y ejerce el presupuesto de egresos que a su vez, es propuesto por el Presidente del Tribunal. Asimismo, el Pleno, es el responsable de administrar el Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia. En Campeche, la aprobación, modificación y discusión del presupuesto de egresos, corresponde al Pleno del Tribunal, además, se cuenta con un Consejo Técnico del Fondo, que es auxiliado por el Director de Contabilidad del Tribunal. Evidentemente, dicha instancia depende directa y jerárquicamente del Tribunal Superior de Justicia, pues, además de que lo preside el magistrado presidente, rinde cuentas al Tribunal. En el caso de Chihuahua, las gestiones de carácter administrativo relativas al manejo de recursos, le corresponde a dos dependencias: la Contraloría General del Poder Judicial del Estado y la Oficialía Mayor.<sup>38</sup> La primera, está encargada de coordinar, supervisar y evaluar la actividad de las diversas áreas administrativas del Poder Judicial. Por su parte, la Oficialía vigila las funciones administrativas y servicios generales del mismo. Al respecto, destaca que las funciones relativas a la discusión y aprobación del presupuesto de egresos, le corresponden al Supremo Tribunal. En Colima, la administración de los recursos humanos y materiales le corresponde al Tribunal Superior, el cual, es auxiliado por una Unidad de apoyo Administrativo, encargada de la vigilancia del personal, de controlar y manejar el presupuesto del Poder Judicial, de mantener actualizada su contabilidad, así como de otras funciones de carácter estrictamente administrativo. En Oaxaca, de acuerdo al texto constitucional y a

---

<sup>38</sup> Cabe señalar que la Contraloría, es un órgano interno que no está expresamente establecido en el texto constitucional, sino en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua.

la Ley Orgánica respectiva, el Poder Judicial asume las funciones de carácter administrativo, ejerciendo de manera directa e íntegra el presupuesto de egresos. Para ello, se auxilia de diversas dependencias: Dirección de la Contraloría, Dirección de Planeación, Dirección de la Administración y Dirección de Finanzas. Situación similar se observa en Tamaulipas, entidad en la cual, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, está encargado de discutir y aprobar el proyecto de presupuesto anual de egresos del Poder Judicial, así como de ejercer y administrar en forma autónoma su presupuesto. Dicha gestión, se desarrolla a través de diversas direcciones, entre las que destacan por la naturaleza de sus funciones —en relación a la temática abordada—: la Dirección de Administración, de Finanzas y de Contraloría. De ellas, la Dirección de Finanzas es el área responsable del manejo de recursos financieros, control presupuestal y vigilancia del ejercicio del gasto corriente. Asimismo, se cuenta con un director del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia, quien es designado por el Pleno del Tribunal, a propuesta del presidente. En Yucatán, la instancia responsable del control del presupuesto es la Unidad de Administración del Presupuesto, cuyo director, de manera conjunta con el presidente del Tribunal, asume la representación legal del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia. Por último, también en Zacatecas, el Tribunal Superior de Justicia en Pleno, supervisa, ejerce y administra de manera autónoma su presupuesto y el Fondo Auxiliar, a través de una estructura integrada por la Oficialía Mayor y Unidades de Apoyo Administrativo.

Como se puede observar, en dichas entidades federativas, aunado a las funciones estrictamente jurisdiccionales, los tribunales superiores de justicia, siguen asumiendo funciones de carácter administrativo, que si bien, son necesarias para el adecuado desarrollo y desempeño del Poder Judicial; es evidente que deberían quedar a cargo de otra institución a fin de deslindar de dicha responsabilidad y carga a los magistrados.

En cuanto toca a las entidades federativas que sí cuentan con un Consejo de la Judicatura, pueden observarse dos aspectos relevantes. En primer lugar, tomando en consideración que dicho órgano, por su naturaleza debe asumir la vigilancia y administración del Poder Judicial en su conjunto, resalta que en muchos casos, se exceptúa de dicho control al Tribunal Superior de Justicia, e incluso, a otros órganos jurisdiccionales. El segundo aspecto que debe señalarse, se refiere a la notable injerencia del Tribunal Superior de Justicia en las decisiones relativas a la elaboración del presupuesto de egresos y al manejo de recursos del Poder Judicial. Ambos, supuestos, ponen de manifiesto un inconcluso proceso de deslinde, entre las funciones administrativas y las propiamente

te jurisdiccionales, así como, la inexistente autonomía del órgano de administración y vigilancia del Poder Judicial local.

En Guanajuato, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala y el Distrito Federal, de manera expresa se señala que el Consejo de la Judicatura, asume funciones de vigilancia y disciplina del Poder Judicial, sin exceptuar al Tribunal Superior de dicho control. Sin embargo, realizando una interpretación sistemática y no únicamente gramatical, de los textos constitucionales y las respectivas leyes orgánicas, queda clara la intervención del Tribunal, en decisiones del Consejo, particularmente, en cuanto toca al presupuesto anual de egresos, dato significativo tratándose de un organismo que asume la responsabilidad administrativa del Poder Judicial.

Un ejemplo claro al respecto, se observa en el estado de Guerrero, mismo que cuenta con un Consejo de la Judicatura Estatal, de acuerdo al texto constitucional, sin embargo, sus funciones de vigilancia y administración se encuentran notoriamente limitadas, debido a que, a pesar de que le corresponde elaborar el presupuesto de egresos del Poder Judicial —a excepción del Tribunal Superior de justicia—, las gestiones relativas al manejo de recursos le corresponden al Tribunal, el cual, a través del Pleno, integra el Consejo de Administración del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia. Asimismo, se auxilia de la Dirección Administrativa, misma que depende directamente del Tribunal y lleva a cabo las funciones que le encomienden el Pleno y su presidente.

Si bien, resulta evidente la necesaria comunicación y colaboración entre el órgano de administración y los órganos jurisdiccionales al interior del Poder Judicial en cada Entidad, para la mejora y eficientización de la impartición de justicia; también es cierto que, en la medida en que los tribunales superiores de justicia tengan más injerencia en las decisiones de carácter estrictamente administrativo, será ineficiente el control y vigilancia al interior del Poder Judicial en general.

#### *4. Profesionalización judicial y Servicio de carrera. En relación a los mecanismos de selección y nombramiento de magistrados y jueces en el ámbito local, así como esquemas de formación y capacitación.*

Otros aspectos de gran trascendencia para el fortalecimiento y modernización del Poder Judicial, así como para el mejor desarrollo de la impartición de justicia, son los relativos a la profesionalización y servicio de carrera, cuya im-



plementación y desarrollo, naturalmente, implican también gestiones de carácter administrativo.

Siguiendo a Romero Gudiño, puede decirse, que profesionalización se refiere al *“proceso integral de reforma y modernización de la acción pública gubernamental, por medio del desarrollo y formación de capital humano para el mejor desempeño de la función pública”*.<sup>39</sup> Dicho proceso, exige el establecimiento de una serie de procedimientos, de selección, capacitación y evaluación, sistematizados a través del servicio profesional de carrera.<sup>40</sup> Evidentemente, su organización y ejercicio, constituyen un factor necesario para garantizar la independencia del Poder Judicial, frente al voluntarismo político e injerencia de los otros poderes públicos, en cuanto respecta al nombramiento de funcionarios judiciales, pero también, para mejorar las condiciones y resultados de la impartición de justicia a través de mecanismos serios y objetivos de selección, promoción y cese de los operadores jurídicos y de otros servidores del Poder Judicial, a fin de lograr una formación judicial más sólida mediante su capacitación y evaluación permanentes. Todo lo cual —como se menciona anteriormente—, se concreta y estructura en el denominado servicio profesional de carrera, definido por Luis F. Aguilar como: *“...conjunto de normas y procedimientos que se inspiran en principios o valores rectores del servicio público, tales como legalidad, imparcialidad, objetividad, integridad, transparencia, eficiencia, confidencialidad...que regulan el ingreso, formación, capacitación, certificación de competencias, movilidad (carrera), separación del personal público y, en consecuencia, definen los respectivos derechos y obligaciones del personal,...mediante evaluación competitiva por méritos de las personas, tales como competencia científico-técnica, competencia gerencial, experiencia en el campo, desempeño...administrado por órganos políticamente independientes y autónomos...”*.<sup>41</sup>

Ahora bien, en virtud de la naturaleza de las actividades que conllevan las gestiones relativas a la profesionalización y al servicio de carrera y, ante la necesidad de avocar la función de magistrados y jueces únicamente al pronunciamiento del derecho para la solución de conflictos; el deslinde de estas actividades administrativas y su atribución a los consejos de la judicatura en las entidades federativas, resulta sumamente valioso. No obstante, independientemente de que el marco constitucional y legal establezca de manera expresa tales procedimientos, es preciso que los mismos cumplan con dos condiciones esenciales, como señala Cipriano Gómez Lara: a) sistemas institucionales de selección, designación y ascenso de la judicatura; que a través de bases objeti-

<sup>39</sup> ROMERO GUDIÑO, Alejandro, *Innovación Judicial*, op. cit. , p. 10.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>41</sup> *Ibidem*, pp. 4-5.

vas, garanticen el acceso y promoción de los mejores perfiles, y b) garantías del juzgador, mismas que se proyectan en tres dimensiones: económicas, relativas a su remuneración; sociales, que con una natural implicación económica, se refieren al goce de prestaciones laborales y culturales; y, de autonomía, que con base en las anteriores, permita al juzgador tomar decisiones, alejado de presiones políticas o administrativas.<sup>42</sup>

Ahora bien, aludiendo a los esquemas de profesionalización y servicio de carrera en las entidades federativas, con base en sus respectivos marcos constitucionales y legales, los comentarios siguientes habrán de avocarse a tres aspectos medulares: a) Principios rectores de la carrera judicial; b) Nomenclamiento de magistrados y jueces, y c) Disposiciones relativas a la capacitación y evaluación de funcionarios.

En tal orden de ideas, es preciso resaltar que los principios desempeñan un papel constitutivo y esencial del orden jurídico, en virtud de que orientan el quehacer jurídico, al proporcionar criterios que permiten asumir posiciones ante situaciones concretas.<sup>43</sup> Dicha función y por ende su importancia, devienen de un proceso natural de materialización del escenario de valores proyectado por el grupo social en un contexto espacial y temporal determinado. En este sentido, aquello que resulta especialmente valioso para la sociedad, debe realizarse, lo cual se concreta a través del derecho, ante la transformación de valores en principios plasmados en la Constitución. Por lo tanto, la sujeción del servicio de carrera judicial a ciertos principios rectores, pone de manifiesto la existencia de un esquema previo de control, tanto para la gestión administrativa al interior del Poder Judicial, como para el cumplimiento del deber ser del derecho, por cuanto toca a la impartición de justicia. Al respecto, aludiendo nuevamente a Romero Gudiño, los principios constituyen un elemento del servicio profesional de carrera, al erigirse como *“punto de arranque para guiar la acción pública de la entidad estatal, y punto de llegada para definir los objetivos que con ello se deben conseguir”*.<sup>44</sup> Así, específicamente, los principios rectores de la carrera judicial, son: excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad e independencia.<sup>45</sup> Dada la importancia que éstos detentan por su esencia y su función orientadora, es imprescindible su establecimiento expreso, en el marco constitucional de cada entidad federativa. Sin embargo, en algunos casos, los

<sup>42</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano, “Carrera judicial, Consejos de la Judicatura y Escuelas Judiciales”, en *Judicatura e impartición de Justicia en México*, op. cit., pp. 193-194.

<sup>43</sup> ZAGREBELSKY, GUSTAVO, *El derecho dúctil*, 3ª edición, España, Editorial Trotta, 1999, p. 110.

<sup>44</sup> ROMERO GUDIÑO, Alejandro, *Innovación Judicial*, op. cit., p. 5.

<sup>45</sup> *Ibidem*, pp. 113-114.

principios rectores de la carrera judicial, no se encuentran expresamente contemplados en los textos constitucionales, sino en la ley orgánica del Poder Judicial local. Por otra parte, también se observan supuestos, en los cuales, se puede interpretar una referencia a principios orientadores de los procesos de selección y profesionalización, pero no se establecen de manera expresa.

Los estados en los cuales, dichos principios se encuentran plasmados en su Constitución Política son: Baja California, Chiapas, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz. Asimismo, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, los contempla. Las variaciones al respecto son menores, pues en algunos textos, a los principios mencionados, se suman otros.

A su vez, en Campeche, Chihuahua, Oaxaca, Querétaro y Quintana Roo, se encuentran plasmados expresamente en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Por último, ha de mencionarse que en Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Michoacán, Morelos, Puebla, Tabasco, Yucatán y Zacatecas, se podría identificar su existencia a través de una interpretación sistemática, en la cual se tome en cuenta los requisitos para asumir los cargos de magistrado o juez, que generalmente implican la prestación de un servicio eficiente, honorable y competente, además de la consideración de antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica, lo cual, representa cierta garantía de calidad académica y profesional, tanto para el acceso a dichos cargos, como para su desempeño. Sin embargo, su establecimiento expreso es necesario.

Ahora bien, otro aspecto de suma importancia para la profesionalización al interior del Poder Judicial, y por lo tanto, para el servicio de carrera judicial, es el relativo a los esquemas institucionales existentes avocados al nombramiento de magistrados y jueces, los cuales, resultan sumamente valiosos para la delimitación de los mejores perfiles para la impartición de justicia. En este sentido, resaltan tres factores fundamentales. El primero, se refiere a los requisitos que deben cubrirse para ocupar el cargo. El segundo, a los parámetros de selección que permitan valorar la capacidad y ética del funcionario. El tercero, radica en la dinámica concreta y última de selección.

En cuanto respecta a los requisitos primarios que deben cubrirse para ocupar el cargo, se puede observar una constante, esto es, el establecimiento de condiciones que pongan de manifiesto, en principio, un perfil óptimo, como pueden ser edad, formación, honorabilidad y capacidad —por mencionar algunas—; así como una serie de condiciones que se traducen en prohibiciones expresas para quien aspire a ejercer la función jurisdiccional, particularmente

en relación al desempeño de otras funciones ajenas al Poder Judicial o relativas al ejercicio de algún ministerio religioso. Tales prohibiciones, se justifican plenamente, pues ante su presencia y el juego de intereses que podrían generar; la función jurisdiccional se vería afectada.

Ahora bien, aunado a tales condiciones que podrían calificarse como “primeras”, es preciso el establecimiento de procesos estructurados y sistematizados, que permitan, la delimitación e implementación de parámetros de selección objetiva y coherente, así como el establecimiento de dinámicas concretas y últimas para la designación correspondiente. En este aspecto, evidentemente relativo a sistemas de evaluación de recursos humanos, la intervención de los consejos de la judicatura, resulta sumamente valiosa. En términos generales, los marcos constitucionales y legales de las entidades federativas, ponen de manifiesto, el establecimiento de dichos procedimientos de selección para la ocupación del cargo de magistrados y jueces, mismos que corresponden al respectivo Consejo de la Judicatura estatal, en el caso de existir, o a las dependencias encargadas de la formación y capacitación, dependientes del Tribunal Superior de Justicia, lo cual, refleja, una notoria respuesta al proceso de modernización del Poder Judicial en las entidades. En este punto, cabría preguntarse si realmente se observa un apego a los criterios de selección o si, pese a ellos, impera el voluntarismo político. No obstante, tal cuestionamiento —evidentemente subjetivo—, va más allá del objetivo del presente trabajo.

En relación al establecimiento de dinámicas concretas y últimas para la designación de dichos cargos, es decir, en cuanto respecta al nombramiento en sí; es clara la diferencia existente entre jueces y magistrados. En cuanto a los primeros, la decisión radica en el propio Poder Judicial, ya sea por el Consejo de la Judicatura, a falta de éste, por el Tribunal Superior de Justicia, o en su caso, a través de una estrecha coparticipación entre ambos órganos. En este punto, ha de puntualizarse que, la referencia se hace exclusivamente a los jueces de primera instancia. Es conveniente hacer tal aclaración, en virtud de que, en algunas entidades federativas, se alude a otros jueces —menores, de paz, de conciliación o municipales—, por ende, sirva mencionar únicamente como ejemplo, la situación prevaleciente en Chiapas, pues los jueces de paz, de conciliación en materia indígena y los municipales, son nombrados por el Consejo a propuesta de los ayuntamientos.

En cuanto corresponde al nombramiento de magistrados, los comentarios siguientes, se avocan únicamente a los integrantes de Tribunal Superior de Justicia, pues en algunas entidades federativas, se alude a magistrados del Tribunal Electoral o de Tribunales de lo Contencioso Administrativo. Así, de

acuerdo a las disposiciones constitucionales y a las respectivas leyes orgánicas, para dicha designación, se observan dos supuestos: Aquél en el que, intervienen tanto el Gobernador, como la Legislatura local, situación prevaleciente en la mayoría de las entidades, y aquellos procesos que involucran únicamente al Legislativo local.

La intervención del Poder Legislativo local en el nombramiento de magistrados, se erige, como elemento de control, desde el momento en que —previo proceso objetivo de selección de perfiles, desarrollado al interior del Poder Judicial—; la decisión corresponde a un órgano externo y colegiado, haciendo obligado el debate democrático para llegar a un punto de acuerdo, por lo tanto, dicha participación, no se cuestiona, siempre y cuando, los parámetros de evaluación y selección, previamente establecidos, sean realmente objetivos y serios.

Por último, con respecto al inciso c), relativo a los indicativos de desempeño, formación y capacitación, también se observa una constante en las entidades federativas, pues sin excepción, el marco constitucional y legal, hace referencia a mecanismos de formación, capacitación, actualización y evaluación, a través de cursos, exámenes de oposición y exámenes de mérito, entre otros. En algunos casos, de manera expresa se alude al fomento o cumplimiento de la carrera judicial. En otros, únicamente a los instrumentos que habrán de aplicarse con dichos fines. Naturalmente, en aras del fortalecimiento del Poder Judicial lo más conveniente sería el establecimiento expreso y claro, de disposiciones relativas a la carrera judicial en el texto constitucional. Sin embargo, independientemente de la forma en que se manifiesten dichos mecanismos, su presencia en el marco jurídico, resulta sumamente valiosa.

El apego a procedimientos objetivos de selección, evaluación y capacitación de los operadores jurídicos, indudablemente responde a diversos cuestionamientos. Como ejemplo, sirva preguntar ¿Qué tipo de juzgador se requiere? y ¿En qué medida se legitima la función judicial?

Evidentemente, la función del Poder Judicial asume una fuerza especial en virtud de su propia naturaleza, pues el juzgador se erige como un funcionario del estado que se enfrenta de manera directa a las problemáticas que cotidianamente y en sus más diversas manifestaciones, presenta la vida en sociedad. Aunado a ello, resulta obvio que a pesar de no ser un actor políticamente responsable —como lo son los integrantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo—; tiene gran importancia, ante el compromiso de pronunciar el derecho a través de decisiones fundadas y motivadas, que sean plenamente justificables,

inteligibles, exhaustivas, consistentes con el sistema jurídico y los fines de la norma, así como coherentes,<sup>46</sup> esto es, que sean racionales y razonables.

Sin duda, la reivindicación del Poder Judicial, obedece, en gran medida, a las reflexiones proyectadas por las teorías modernas del derecho y de la argumentación jurídica, que indudable y paulatinamente han gestado un cambio en la manera de pensar y actuar en el ámbito jurídico, pero también, a su impacto en el diseño institucional, cuya transformación permite concretar dichos modelos teóricos en el mundo fáctico. En este sentido, la profesionalización y el servicio de carrera constituyen una clara muestra de dicho proceso, al erigirse como una vía —no la única—, de fomento y fortalecimiento de “virtudes judiciales”, que a decir de Manuel Atienza, se refieren a: *“fijar como debe ser el juez en cuanto órgano público, en cuanto titular de uno de los poderes —quizás el mayor del Estado y en la medida en que ejerce ese poder”—*,<sup>47</sup> es decir, se trata de rasgos de carácter que se forman a través del ejercicio de la profesión,<sup>48</sup> pero que, además del conocimiento del derecho positivo, también implican una sólida formación ética y teórica.

### 5. Responsabilidad y rendición de cuentas

Aunado a los factores mencionados, el escenario democrático contemporáneo, exige como condición, esquemas institucionales que permitan controlar la función del operador jurídico, mediante disposiciones y mecanismos de fiscalización e imposición de sanciones, de manera que, para garantizar el adecuado desarrollo de la función judicial en dicho escenario, el juzgador, al igual que otros funcionarios públicos, también es sujeto de responsabilidad.

La responsabilidad, se entiende como *“la condición de estar sometido a la obligación de rendir cuentas”*,<sup>49</sup> misma que a su vez implica: *“la definición de obligaciones respectivas, la especificación de las reglas del juego, de los resultados esperados, de indicadores de su cumplimiento y a definición de los instrumento de compensación por los productos o resultados obtenidos”*.<sup>50</sup> Como se puede observar, de dicha definición se desprende la obligación que tiene la autoridad judicial, de justificar toda acción, omisión y decisión ante los gobernados.

---

<sup>46</sup> NIETO CASTILLO, Santiago y DE LOS COBOS, Carlos, “Legitimidad del Poder Judicial”, *Judicatura e Impartición de Justicia en México*, op. cit., pp. 76-77.

<sup>47</sup> ATIENZA, Manuel, *Cuestiones Judiciales*, op. cit., p.137.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 138.

<sup>49</sup> ROMERO GUDIÑO, *Innovación Judicial*, op. cit., p. 220.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 161.

Las responsabilidades en que pueden incurrir jueces y magistrados, pueden ser civiles, penales, administrativas y políticas. Sin embargo, haciendo referencia a la responsabilidad del juzgador derivada de las funciones típicamente judiciales, la doctrina reconoce dos tipos: responsabilidad *in iudicando* y la responsabilidad *in procedendo*.<sup>51</sup> Asimismo, tomando en cuenta, que la potestad disciplinaria se traduce en la obligación que tienen los servidores públicos de ajustarse a la ley en el ejercicio de su actividad;<sup>52</sup> resalta la valía que tienen las disposiciones relativas al régimen disciplinario, principalmente en cuanto corresponde a la responsabilidad administrativa derivada del ejercicio de su función. Ello, sin omitir que la misma puede llevar aparejada una responsabilidad penal.

En este sentido, partiendo de los principios contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación al sistema de responsabilidades públicas; en el marco jurídico de cada entidad, se observa una constante, pues en términos generales, establecen su respectivo régimen disciplinario y reconocen como sujetos de responsabilidad a los magistrados, jueces y demás funcionarios del Poder Judicial local. Claro está, también a los consejeros —en caso de contar con Consejo de la Judicatura local. Las diferencias existentes, se pueden apreciar, por una parte, en la instrumentación de procedimientos para fincar responsabilidad, para interponer quejas administrativas y en cuanto toca a la aplicación de sanciones; y, por otra, consecuentemente, en cuanto respecta a la autoridad encargada de la disciplina y responsabilidades exigibles.

Ahora bien, tomando nuevamente en consideración, la bifurcación que presentan los marcos constitucionales y legales en las diferentes entidades federativas, en cuanto respecta a la existencia o inexistencia del Consejo de la Judicatura; cabe señalar lo siguiente. En el caso de los poderes judiciales locales que no cuentan con dicho órgano, las gestiones de vigilancia y carácter disciplinario, corresponden a los tribunales superiores de justicia, a través del Pleno. En las demás entidades, naturalmente, dichas funciones se atribuyen al respectivo Consejo de la Judicatura. Sin embargo, en ambos supuestos, el Poder Judicial adolece de un sistema eficiente de responsabilidad y rendición de cuentas. ¿Por qué tal afirmación? Evidentemente, en el primer escenario señalado, la falta de un órgano encargado exclusivamente de funciones de vigilancia, disciplina y administración del Poder Judicial, pone de manifiesto el in-

<sup>51</sup> MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, “El régimen disciplinario de Jueces y Magistrados”, *Judicatura e Impartición de Justicia en México*, op. cit., p. 260.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 261.

existente deslinde entre funciones propiamente jurisdiccionales y aquéllas de carácter administrativo —entre ellas, las estrictamente disciplinarias—, mismas que, en consecuencia, confluyen en los tribunales superiores. Ello, genera una carga excesiva de trabajo para los magistrados, lo que, además de impactar nocivamente en la impartición de justicia —ante la multiplicidad de funciones asumidas, que a su vez deben ser atendidas—; puede entorpecer el adecuado desarrollo del régimen disciplinario establecido. Esto, independientemente de la creación de dependencias de diversa índole que asuman dichas gestiones. En cuanto al segundo supuesto, pese a que los consejos de la judicatura se erigen como órganos encargados del régimen disciplinario, puede observarse nuevamente, la notable injerencia de los tribunales superiores de justicia, en las decisiones y gestiones relativas a la responsabilidad y rendición de cuentas. Aunado a lo anterior —se reitera—, son pocas las entidades que no excluyen a los tribunales superiores, de la vigilancia del Consejo.

## V. CONCLUSIONES

Como puede observarse hasta este punto, el desarrollo del presente artículo tiende a exponer comparativamente y en términos muy generales, la situación prevaleciente en los poderes judiciales locales, en relación a la función administrativa y de control interno, resaltando la importancia de los consejos de la judicatura local, pues, sin duda, su creación constituye un paso de suma importancia en el proceso de reivindicación y fortalecimiento del Poder Judicial, así como un aspecto relevante para la legitimación de la función jurisdiccional. En este sentido, el nuevo diseño institucional y funcional, reflejado por la mayoría de las constituciones locales y las respectivas leyes orgánicas del Poder Judicial local, pone de manifiesto la atención y respuesta que en las entidades se ha dado al mismo. Sin embargo, del presente texto, también se desprenden serios cuestionamientos en torno a la independencia de los consejos de la judicatura, en la toma de decisiones e implementación de acciones relativas a su función. Por ende, a manera de conclusión, es necesario plantear las siguientes reflexiones.

Desde hace varios años, México vive un proceso de transición democrática que como tal, ha exigido la creación de instituciones naturalmente democráticas sustitutivas de esquemas organizativos autoritarios o simplemente, centralizados en exceso. Dicho proceso de cambio institucional, que ha sido gestado por la transformación de la cultura jurídica y política, e impulsado y sustentado, por la reflexión teórica; ha envuelto a los órganos del Estado, impactando consecuentemente en el ejercicio de sus funciones. Evidentemente, la ola de-



mocratizadora ha generado valiosos cambios orgánicos y funcionales en el Poder Judicial, tanto a nivel federal, como en las entidades federativas, lo cual, resulta especialmente valioso, pues como señala Santiago Nieto, *“en las épocas de transición, los poderes judiciales deben ser más abiertos en su interpretación, más garantistas, avanzar con la sociedad a la que juzgan, porque de lo contrario, no estarían cumpliendo con su función de garantes de la estabilidad”*.<sup>53</sup> Sin duda, el rediseño institucional al interior de los poderes judiciales ha iniciado, pero precisamente, en aras de consolidarse como garantes de la estabilidad al interior del Estado, requieren aún, que sean abordadas determinadas problemáticas.

Así, la creación de los consejos de la judicatura, constituye un avance importante pero inacabado, dentro del proceso de transición democrática en México. Importante, desde el momento en que se reconoce la necesidad de garantizar la independencia y reivindicación del Poder Judicial con respecto al Ejecutivo y Legislativo, y por ende, —entre otras medidas—, se establece un órgano que, al asumir determinadas funciones, limita la injerencia de los dichos poderes, dando lugar a un esquema de “autogobierno de la magistratura”. También, en virtud de los beneficios que genera el deslinde entre funciones jurisdiccionales y las de carácter administrativo al interior del Poder Judicial. De igual manera, el avance es importante, en cuanto respecta a la atención especial de la cual son objeto, diversos procesos administrativos, cuyo impacto en ejercicio de la función jurisdiccional es sumamente valioso, como son: manejo de recursos, la profesionalización y servicio de carrera, los relativos a la responsabilidad y régimen disciplinario. Todo lo cual, fortalece y legitima la impartición de justicia.

No obstante, el avance manifestado en materia de administración e impartición de justicia, se presenta evidentemente inconcluso. Es claro que, no puede afirmarse la conclusión definitiva de un proceso de tal naturaleza, pues las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales en general, sufren una constante transformación, exigiendo un rediseño institucional permanente; pero también lo es, que, pese a las ventajas y avances que genera la creación de los consejos de la judicatura en las entidades federativas, el objetivo principal no ha sido totalmente cumplido. Es decir, de acuerdo al análisis realizado y a las reflexiones plasmadas a lo largo del presente trabajo, puede observarse que el órgano de administración y vigilancia del Poder Judicial en cada entidad federativa, goza en mayor o menor grado, de independencia técnica y de ges-

---

<sup>53</sup> NIETO CASTILLO, Santiago y DE LOS COBOS SEPÚLVEDA Carlos, “Los indicadores de desempeño como mecanismo para lograr la legitimidad del Poder Judicial en el Estado Constitucional”, en *Judicatura e Impartición de Justicia en México*, op. cit., p. 76.

tión, pese a que la misma debería ser absoluta. Aunado a ello, también se puede apreciar que no goza de autonomía en cuanto respecta a la toma de ciertas decisiones, por lo que su independencia política e incluso administrativa, se encuentran notoriamente limitadas. Más graves aún, resultan los supuestos en los cuales, no se cuenta con dicho órgano.

La sujeción de ciertas decisiones de los consejos a la aprobación de los tribunales superiores de justicia; la exclusión de éstos últimos, en relación a los procesos de administración y vigilancia, ejercidos por los primeros; o, el hecho de que los presidentes de los tribunales superiores, lo sean también de los consejos, por mencionar algunos; son factores que ponen en evidencia una delicada situación, es decir, la falta de un verdadero esquema institucional de vigilancia y control sobre el funcionamiento de los órganos de impartición de justicia.

¿Qué se requiere?, ¿Cómo lograr que la gestión administrativa, de vigilancia y disciplinaria, concrete en términos reales, un esquema de control del funcionario judicial? ¿De qué manera fortalecer la función desarrollada por el juzgador? y, finalmente, ¿Cómo garantizar la independencia profesional de la judicatura? Un aspecto toral para atender dichos planteamientos, del cual deriva el mejoramiento de los procesos administrativos, relativos a la vigilancia, disciplina, profesionalización y servicio de carrera, entre otros; se refiere a su naturaleza jurídica y ubicación institucional. El Consejo de la Judicatura, es una institución que tanto en América como en Europa, se encuentra en constante evolución y que a su vez, ha presentado elementos relativamente comunes, en cuanto respecta a su objetivo y funciones, pero también claras diferencias, entre las cuales, resaltan por su importancia, las consideraciones en torno a su naturaleza y por ende a su ubicación institucional. En este sentido y aludiendo al escenario internacional, ha sido considerado como órgano del Poder Judicial, como órgano de la Corte Suprema, como órgano independiente, o como órgano auxiliar del Presidente de la República.<sup>54</sup> Evidentemente, México responde al primer supuesto, sin embargo, con base en los comentarios vertidos con antelación, ¿sería necesaria la reformulación de su naturaleza y su reubicación institucional, ahora como órgano independiente del Poder Judicial? Considero que sí, pues aunada a la independencia técnica y de gestión, que actualmente se le reconoce, tanto a nivel federal como en los estados, misma que se manifiesta expresa o tácitamente; es preciso que goce de verda-

---

<sup>54</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor Y FIX- FIERRO, Héctor, *El Consejo de la Judicatura*.  
www.bibliojurídica.org/libros/1/86/3.htm Fecha de consulta: 29 junio 2007.

dera autonomía, a fin de lograr también, la independencia jurídica, política y administrativa, para lo cual, se requiere elevarlo a nivel de órgano constitucional autónomo.

Dos son los aspectos que justifican plenamente el cambio en la naturaleza jurídica y ubicación institucional del Consejo de la Judicatura Federal y de los consejos en las entidades federativas, a fin de que dejen de ser considerados como órganos del Poder Judicial y se conviertan en constitucionales autónomos. El primero de ellos, se refleja en una justificación interna, relativa —como se ha mencionado—, al fortalecimiento del Poder Judicial y por ende de su función jurisdiccional, ya que, a través de la modificación del esquema institucional de vigilancia y control de los diversos procesos administrativos que en el mismo se desarrollan; el pronunciamiento racional y razonable del derecho, se vería notoriamente favorecido. Ello es claro, en virtud de que al atribuir dichas funciones a un Órgano del Estado y ya no del mismo Poder Judicial, dependiente —además— en gran medida de la Suprema Corte en el ámbito federal o de los tribunales superiores de justicia en el escenario local; la gestión de vigilancia y disciplina sería realmente autónoma y por lo tanto, más eficiente aún. Por otra parte, se presenta una clara justificación externa, que se ubica en el plano de la discusión teórica y consolidación fáctica de los órganos constitucionales autónomos en México, necesarios para ampliar y fortalecer las funciones del Estado, para responder al diseño institucional democrático que requiere el Estado Constitucional de Derecho, para favorecer esquemas de control en el ejercicio de poder, y, por supuesto, para abrir mayores y más sólidos canales de participación ciudadana.

Sirva retomar a manera de ejemplo, la situación que reviste el Consejo Nacional de la Magistratura en Perú, considerado como *“Organismo Autónomo e independiente de los demás órganos constitucionales y Poderes del Estado... sometido únicamente a la Constitución Política del Perú y a su propia Ley Orgánica”*.<sup>55</sup> El texto constitucional, establece de manera expresa, su independencia y sujeción a su respectiva Ley Orgánica. Como se puede observar, la naturaleza jurídica y ubicación institucional de dicho órgano, se erigen como principios constitucionales, que como tales, informan y orientan su estructura y funcionamiento.

Naturalmente, la consideración del Consejo de la Judicatura en cada entidad federativa, como órgano constitucional autónomo, hace obligadas serias reflexiones en torno a su reestructura, pero también y de manera muy espe-

<sup>55</sup> [www.cnm.gob.pe/doc-menu-5.html](http://www.cnm.gob.pe/doc-menu-5.html)

Facultades del Consejo Nacional de la Magistratura.

Fecha de consulta: 17 de agosto de 2007.

cial, respecto a las funciones que habrían de asumirse y ejercerse, pues la vigilancia externa de los procesos relativos a la profesionalización, servicio de carrera, responsabilidades y régimen disciplinario, resulta necesaria, no obstante, sería contradictorio atentar contra la autonomía económica y administrativa de los poderes judiciales locales. Por ende, el manejo de recursos económicos al interior de los mismos, exigiría también una reestructura interna, a fin de mantener la independencia del Poder Judicial —ahora existente, pero por tanto tiempo subestimada—, para consolidarla y, evidentemente, para proteger y conservar el deslinde entre funciones jurisdiccionales y las gestiones estrictamente administrativas.

## FUENTES DE CONSULTA

ATIENZA, Manuel, *Cuestiones Judiciales*, México, Distribuciones Fontamara, 2001.

ATIENZA, Manuel, *El sentido del derecho*, 2ª edición, España, Ariel Derecho, 2003.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *La argumentación como derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

*El Estado constitucional contemporáneo, Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, Tomo II, VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel, Coordinadores, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

*Judicatura e impartición de Justicia en México*, CIENFUEGOS SALGADO, David y VÁZQUEZ-MELLADO GARCÍA, Julio César, Coordinadores, México, Editorial Porrúa, 2007.

*La Defensa de la Constitución*, COSSÍO, José Ramón y PÉREZ DE ACHA, Luis M., compiladores, México, Distribuciones Fontamara, 1997.

*Neoconstitucionalismo(s)*, CARBONELL, Miguel, Coordinador, 2ª edición, Madrid, España, Editorial Trotta, 2005.

*Para entender la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, “El Poder Judicial”, comentarios de Jaime Cárdenas Gracia, México, Nostra Ediciones, 2007.

ROMERO GUDIÑO, Alejandro, *Innovación Judicial, Profesionalización, rendición de cuentas y ética*, México, Editorial Porrúa, Universidad Panamericana, 2007.

SÁNCHEZ ZEPEDA, Rodolfo, *La administración judicial en México: una propuesta de reforma*, México, Universidad Autónoma de Guerrero, Fundación Académica Guerrerense, 2006.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil*, 3ª edición, España, Editorial Trotta, 1999.

[www.cjf.gob.mx/organizacion/antecedentes/asp](http://www.cjf.gob.mx/organizacion/antecedentes/asp)

FIX ZAMUDIO Héctor y FIX-FIERRO, Héctor, *El Consejo de la Judicatura*.

[www.bibliojurídica.org/libros/1/86/3.htm](http://www.bibliojurídica.org/libros/1/86/3.htm)

*Constitución Española*

*Constitución Política de Perú*

*Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura*, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 07-12-94.

*La Sombra de Arteaga*, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro Arteaga, T. CXLI, 31 de marzo de 2008.

Consulta de los textos constitucionales de las entidades federativas y de las respectivas leyes orgánicas del Poder Judicial.