



PROPIEDAD
GAF

Memorias del Ciclo de Mesas Redondas
Conmemorativas del Octavo Aniversario del
Consejo de la Judicatura Federal

Ministro Mariano Azuela Guitrón

Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
y del Consejo de la Judicatura Federal

Consejero Sergio Valls Hernández

Presidente de la Comisión de Administración

Consejera Margarita Beatriz Luna Ramos

Presidenta de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos

Consejero Adolfo O. Aragón Mendiá

Presidente de la Comisión de Carrera Judicial

Consejero Miguel A. Quirós Pérez

Presidente de la Comisión de Adscripción

Consejero Jaime Manuel Marroquín Zaleta

Presidente de la Comisión de Disciplina

Consejero Manuel Barquín Álvarez

Presidente de la Comisión de Vigilancia

MEMORIA



Del Ciclo de Mesas Redondas
Conmemorativas del Octavo Aniversario
del Consejo de la Judicatura Federal

26 - 30 de mayo de 2003

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL



INDICE

PRESENTACION.....	8
INTRODUCCION.....	25
Discursos de Inauguración	
Doctor Diego Valadés.....	35
Ministro Mariano Azuela Güitrón.....	39
Doctor Juan Ramón de la Fuente.....	47

Mesa Redonda Auditorio Héctor Fix-Zamudio

«Logros y desafíos del Consejo de la Judicatura Federal»

PONENTES

Consejero Sergio Valls Hernández.....	57
Consejera Margarita Beatriz Luna Ramos.....	63

COMENTARISTA

Doctor Ricardo Méndez Silva.....	71
----------------------------------	----

Mesa Redonda Auditorio Héctor Fix-Zamudio

«El papel del Consejo de la Judicatura Federal en el fortalecimiento de la justicia en México»

PONENTES

Consejero Adolfo O. Aragón.....	83
Consejero Miguel A. Quirós Pérez.....	89

COMENTARISTA

Maestro Hugo Alejandro Concha Cantú.....	97
--	----

“ Cuando con las reformas de 1994, que inician su vigencia el año siguiente, se inicia el funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, como normalmente ocurre ante toda institución surgen inquietudes, surgen dudas, surgen preocupaciones, y como también sucede en todo fenómeno humano, detrás de estas inquietudes y de estas preocupaciones lo mismo estaban quienes eran movidos por intereses personales que quienes buscaban sus objetivos institucionales. Y ahí es donde siempre se da el riesgo, en cuanto al desenvolvimiento de las instituciones; de que predominen los primeros y se haga a un lado a los segundos”.

“Pero afortunadamente, y lo revela esta celebración de ocho años del Consejo de la Judicatura Federal, quienes han triunfado son los que tienen visiones institucionales. Y el Consejo de la Judicatura Federal, no sólo a través de los ocho años ha llegado a perfeccionarse, sino que precisamente dentro de las características de su perfeccionamiento, y lo revela este ciclo de mesas redondas de reflexión sobre el mismo, tiene la posibilidad del perfeccionamiento dinámico hacia las nuevas necesidades que se presenten”.

Mariano Azuela Gúitrón



Presentación

Si dentro de las distintas tesis y planteamientos que se manejaron en las diferentes mesas redondas que para conmemorar el octavo aniversario del Consejo de la Judicatura Federal se llevaron a cabo en el espléndido marco del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM hubiera necesidad de privilegiar algunas de ellas, sin que ello menoscabe el valor y la trascendencia de cada una de las ponencias presentadas, dada la profundidad de sus contenidos serían, una, la afirmación que, muy a su decir “dogmática”, pronunció el Magistrado Julio César Vázquez-Mellado: *“Hablar de la Carrera Judicial es hablar de la columna vertebral de todo el andamiaje del Poder Judicial”*, y la otra, la que pronunciara el Consejero Miguel A. Quirós Pérez: *“La quintaesencia de un Poder Judicial fortalecido y digno de cumplir con el mandato que la Constitución impone es, por tanto, la Carrera Judicial”*, porque independientemente de la exactitud de las metáforas, encierran una verdad por demás manifiesta que engloba dentro de su ámbito a tres de los órganos auxiliares del Consejo mismo: el Instituto de la Judicatura Federal, Escuela Judicial; el Instituto Federal de Defensoría Pública y la Visitaduría Judicial, que se entrelazan y coadyuvan entre sí para darle a los órganos jurisdiccionales la certeza y la eficiencia que demandan los justiciables en todo el país.

Fueron muchas las participaciones importantes y el acopio de ideas proclives a la reflexión no se hizo esperar, y al hacer uso de la palabra en la ceremonia de inauguración el Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón, dejó muy claro cuál es el espíritu y la mística de la institución, al puntualizar que las acciones dentro del Consejo de la Judicatura Federal se tienen que dar dentro de *“la perspectiva del idealismo, la perspectiva de la libertad responsable, la perspectiva del compromiso, la perspectiva del amor a la comunidad de la que se forma parte, la perspectiva de buscar servir con entrega, la perspectiva, en fin, que nos llevaría a entender que los juzgadores, por una parte, deben tener la excelencia académica, la honestidad invulnerable y, naturalmente, todas las virtudes que las sustentan para que el otro sector, los justiciables y todos los gobernados, entiendan que hay un Poder Judicial de la Federación que está buscando cumplir con el papel que la Constitución le tiene reservado dentro del gobierno de la comunidad mexicana”*. Destacando siempre el Ministro Presidente Azuela Güitrón el compromiso que tienen todos los integrantes del Poder Judicial Federal con el pueblo de México, por quien están y a quien se deben, y agregó en su participación: *“... la decisión del Consejo estará sirviendo no sólo para señalar caminos, no sólo para reprimir abusos, para lograr ciertos ajustes, sino para*



Presentación

reiterar al pueblo de México que se busca el perfeccionamiento del sistema de impartición de justicia.”

El consenso en el desarrollo de las seis mesas redondas giró en torno a la imperiosa necesidad que existe de que las funciones y actuación del Consejo de la Judicatura Federal sean del conocimiento del pueblo en general, y el Consejero Miguel A. Quirós Pérez, como preámbulo, antes de dar inicio a su ponencia, aseveró: “. . . la fuerza de ser sincero con ustedes, creo que el papel del Consejo de la Judicatura Federal no está suficientemente difundido. Por tanto, en muchos ámbitos, aun de los más desarrollados en el orden cultural, en el orden jurídico, básicamente se desconoce; por eso es conveniente reiterar algunas circunstancias y el motivo de su creación”, necesidad que en parte, aunque mínima, satisfizo el ciclo de mesas redondas que con motivo del octavo aniversario del Consejo de la Judicatura Federal autorizó el Pleno del mismo Consejo, instrumentado por la Dirección General de Comunicación Social. El hecho de que se haya realizado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM no fue fortuito, dado que, como se repitió en varias ocasiones y lo expresó el Dr. Juan Ramón de la Fuente, rector de la UNAM, al agradecer que el ciclo de mesas redondas se haya realizado en el Instituto, los vínculos son muchos y van desde la publicación de libros de manera conjunta hasta la participación de destacados universitarios como funcionarios del Consejo y como Consejeros del mismo órgano colegiado. Al referirse al emérito maestro Héctor Fix-Zamudio como el sembrador en México de las ideas de creación del CJF, dijo: “*La creación doctrinal y teórica del Consejo de la Judicatura en México es una aportación del maestro Fix-Zamudio al constitucionalismo mexicano, que en la UNAM, junto con todo el gremio de abogados de nuestro país y de fuera de nuestro país, se reconoce y valora*”.

Otros temas y conceptos trascendentes tanto para el Poder Judicial Federal como para el Consejo de la Judicatura Federal, que se esgrimieron a lo largo de esta semana, fueron sin lugar a dudas el de la autonomía del Poder Judicial, donde el Consejo apuntala a la Suprema Corte de Justicia de la Nación relevándola de las responsabilidades administrativas y de supervisión con respecto a los órganos jurisdiccionales, y el de la importancia de los órganos auxiliares del Consejo que implementan y estructuran la Carrera Judicial, tanto a través del Instituto de la Judicatura Federal, Escuela Judicial como del Instituto Federal de Defensoría Pública y la Visitaduría Judicial, a la que se le ha impreso una nueva y dinámica estructura, que a partir del primero de julio comenzará a funcionar.



Presentación

En la primera mesa redonda del ciclo, el Consejero Sergio Valls Hernández recordó que el Poder Judicial tiene que acreditarse cotidianamente como un factor de equilibrio, estabilidad y confiabilidad en el Estado de Derecho que han anhelado tanto muchas generaciones de mexicanos, y mencionó que son tres los retos que afronta: ser el garante de la impartición de justicia; rescatar el grado de credibilidad y certeza en las instituciones de la República y, al mismo tiempo, mantener su independencia. “La independencia del Poder Judicial es un valor en sí mismo, y solamente se logra si el impartidor de justicia se libera de funciones ajenas a las jurisdiccionales. Y en esto finca Valls la razón de ser y la explicación de la rápida legitimación de las funciones del Consejo de la Judicatura Federal. Porque las dos premisas que siempre debemos tener presentes quienes pertenecemos al Poder Judicial Federal son: aprovechar las ventajas del cambio constitucional y transparentar el ejercicio de nuestras funciones con criterios objetivos y costos claros. La institución del Consejo de la Judicatura Federal, expresó y puntualizó el Consejero, ha propiciado la consolidación de la Carrera Judicial, la supervisión del desempeño de los miembros del Poder Judicial y una cultura de rendición de cuentas que es preciso seguir alentando en jueces y magistrados.

La Consejera Margarita Beatriz Luna Ramos, quien dentro de la mesa redonda “Logros y Desafíos del Consejo de la Judicatura Federal” aborda el problema de los distintos escenarios en que se imparte la justicia en nuestro país, al preguntarse si el Consejo cumple como institución con su cometido, nos dice: *“Toda institución en nuestro país, en un momento dado, puede decir que cumple sus metas con el diario cumplimiento de las funciones para las que fue creada”*. Y se plantea seriamente lo que como reto implica la conjunción de la creciente explosión demográfica con el incremento del grado de criminalidad y la demanda constante, por parte de los justiciables, de una impartición de justicia impecable y eficaz. Al hacer un minucioso detenido de los pros y los contras, de la necesidad creciente que existe de hacer llegar la justicia hasta los más recónditos lugares del territorio nacional, de los efectos negativos en el acortamiento de la Carrera Judicial, del rezago de expedientes, de las posibilidades de establecer filtros y dotar de mayores facultades al fuero común para que los problemas se resuelvan en una primera instancia, llega a la conclusión de que si bien es cierta la complejidad de los diversos escenarios que enfrenta el Consejo de la Judicatura Federal, no es imposible enfrentarlos y es precisamente en la solución de estos retos constantes donde el Consejo acredita su carácter de institución cohe-



Presentación

rente con su quehacer cotidiano, porque la sociedad mexicana día a día se desenvuelve dentro de una nueva cultura de la legalidad, de respeto a la ley y a los derechos humanos.

El Consejero Adolfo O. Aragón Mendiá, Presidente de la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, destacó que los objetivos y funciones del Consejo se derivan y están dentro del espíritu del artículo 17 constitucional, que posibilita y hace efectivo el derecho en México que toda persona tiene para que se le administre justicia de manera pronta, completa e imparcial. Resaltó, al igual que otros ponentes la importancia de una Carrera Judicial que con su esmerada preparación técnico-teórica redunde en beneficio del desahogo de las cargas de trabajo y de la impartición expedita de justicia. Elogió la tarea del Instituto Federal de Defensoría Pública y del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles que tiene como finalidad asegurar las fuentes de trabajo y que no se detenga el desarrollo económico del país, garantizando el equilibrio entre las empresas en crisis y las crediticias; y, reforzó su tesis de que uno de los imperativos fundamentales que tiene el Consejo es el de fortalecer la administración de justicia en el Poder Judicial de la Federación.

El Consejero Miguel A. Quirós Pérez hizo hincapié en que el espíritu de la reforma de 1994 se inscribe dentro de la larga tradición mexicana que ha buscado subordinar la totalidad de los actos del poder público a la Constitución y a las leyes, además de buscar fortalecer y consolidar el carácter de Tribunal Constitucional, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es sumamente interesante resaltar y ahondar más en los principios que rigen a la Carrera Judicial, piedra angular de la impartición de justicia por lo que es necesario revisar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, expedida en 1995, que se encargó de definir y puntualizar todos estos principios, agregó el Consejero Quirós Pérez. La importancia de la Carrera Judicial es tal, dijo, que la Constitución Federal alude a ella en dos ocasiones: en el artículo 97, al referirse al nombramiento y remoción del personal de los órganos jurisdiccionales, y en el artículo 100, al consagrar como sus principios rectores a los de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad e independencia.

“La Visitaduría Judicial, como ustedes saben, es un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal. Como yo la percibo es un órgano cuya función



Presentación

debe ser fundamentalmente correctiva y preventiva y secundariamente disciplinaria”, comienza a decir el Consejero Jaime Manuel Marroquín Zaleta al inicio de su ponencia donde destaca de manera muy precisa el hondo respeto que dentro del Poder Judicial existe por la autonomía de gestión de los órganos jurisdiccionales y reconoce la eficiente y honesta labor de los juzgadores. Al hablar de la función disciplinaria de la Visitaduría y explicar que a través de estas visitas de inspección puede detectarse la mala conducta, agrega *“que es excepcional en el caso de los juzgadores federales, pero que desde luego se da”*. Es importante señalar aquí —sigue diciendo— el alto grado de confianza depositada en los titulares de los órganos jurisdiccionales y la transparencia con que se ventilan este tipo de asuntos dentro del Poder Judicial Federal. Al referirse y hacer el anuncio de los cambios en la estructura, organización y procedimientos de la Visitaduría Judicial, concretados en el Acuerdo del Pleno del pasado 26 de febrero de 2003, dijo: *“en mi concepto, marca un hito en la historia del Consejo de la Judicatura Federal para modernizar la Visitaduría Judicial”*. Hecho que demuestra además el dinamismo y la constante actualización en que se encuentra inmerso el Consejo de la Judicatura Federal, como garante de la impartición de justicia en México.

Al definir la importancia de los Consejos de la Judicatura, no sólo en México, sino en el mundo en general, el Consejero Manuel Barquín Álvarez los inscribe como un producto de la posguerra en Europa y de la demanda de justicia que se multiplicó en estos países con motivo de la aceleración de los procesos de industrialización y urbanización, y atinadamente los relaciona al fenómeno de democratización en que a partir de la década de los cincuenta, se ven inmersos la gran mayoría de los países del mundo, inclusive los identificados como subdesarrollados o del tercer mundo. Está claro que en Latinoamérica esto es más tardío y no responden al esquema constitucional tradicional. Al hacer alusión a la integración del Consejo de la Judicatura Federal en nuestro país, el Consejero Barquín afirmó que es plural y sus integrantes no responden ni están vinculados a los Poderes que originalmente los propusieron. Después de hacer un amplio análisis de cómo están estructurados los Consejos de la Judicatura en Italia, España y Francia y establecer similitudes y diferencias con la experiencia mexicana, termina después de referirse a la reforma de 1999, a partir de la cual —dice— el Consejo es un órgano auxiliar del Poder Judicial Federal que se recarga en el ámbito administrativo, donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene el derecho de revisión y revocación.



Presentación

El Magistrado César Esquinca Muñoa, actual Director del Instituto Federal de Defensoría Pública, al mencionar los cuatro años en que dirigió el Instituto de la Judicatura Federal, afirmó que uno de los mayores logros que se concretaron entonces fue el establecimiento del sistema de Carrera Judicial. *“A mi juicio, dijo, uno de los aspectos más importantes de la reforma judicial iniciada en 1994 fue precisamente el llevar al mandato constitucional la Carrera Judicial. Esta Carrera Judicial por la que durante décadas estuvimos luchando, particularmente los propios miembros del Poder Judicial, porque consideramos que era una necesidad para lograr el gran desarrollo de este Poder en beneficio de la sociedad”.*

Al hacer una revisión de todos los temas que se habían tocado en las diversas mesas redondas, el Magistrado Esquinca dejó muy claro que, a su juicio, como reflexión a su mesa y a su ponencia quería asentar que todo órgano público se justifica en la medida en que su actuación trasciende a la sociedad. De otra manera, por muy moderno, por muy interesante, por muy novedoso que sea, de nada sirve. Lo que nos interesa es saber cómo ha trascendido el Consejo de la Judicatura hacia la sociedad. Aquí, nuevamente se refirió a la Carrera Judicial y afirmó que ésta ha trascendido a la sociedad porque significa un sistema profesionalizado para designar jueces a través de mérito, de conocimientos, alejados de sistemas autoritarios, redundando en una mejor justicia, una justicia que, por tanto, tiene esa trascendencia hacia la sociedad.

También expuso el Magistrado Esquinca Muñoa algunas ideas del órgano que actualmente dirige, el Instituto Federal de Defensoría Pública, el cual, afirmo, es el órgano más cercano a la sociedad, a la gente común y corriente, es decir, a casi todos los mexicanos, y resaltó la figura del Defensor Público Federal, que viene a retomar la importante función del defensor de oficio, que por múltiples circunstancias había perdido presencia y prestigio

Al tocarle el turno al Magistrado Juan Luis González Alcántara Carrancá, Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, dijo que nuestro país vive una época histórica de capital trascendencia. En muy pocos años hemos avanzado hacia la consolidación de un Estado democrático y de derecho. La democracia formal ya no está en duda. El respeto al ejercicio del derecho, inalienable de los ciudadanos, para elegir a sus gobernantes es ya incuestionable, y es parte de la cultura política jurídica de todos los mexicanos. Pero debemos admitir que aún falta mucho camino por recorrer en la



Presentación

consecución de un designio mucho más ambicioso y de largo plazo: construir y renovar las instituciones sobre las cuales gravita el régimen de libertad al que todos aspiramos y que se rige por los principios de supremacía constitucional, legalidad, división de Poderes y transparencia de la función pública.

“La democracia y las prerrogativas fundamentales del ser humano —puntualizó— sólo pueden mantenerse expeditas y vigentes con la permanente renovación y perfeccionamiento de una institución primordial en el aseguramiento de su eficacia: el Poder Judicial”. Esta rama de gobierno, dijo, se constituye en el garante de última instancia de la existencia del Estado Constitucional, razón por la cual su actuación debe ser independiente, transparente y eficaz; es decir, por un lado debe de estar libre de interferencias de los otros Poderes, y por el otro, debe someterse a un régimen de gobierno y administración que permita a los juzgadores impartir justicia de manera honrada, responsable y expedita. Como bien sabemos —agregó—, este régimen cobró vida al instruirse los primeros Consejos de la Judicatura en la República Mexicana.

Para cerrar esa mesa hizo uso de la palabra el Lic. Miguel Ángel Granados Chapa, destacado columnista del periódico Reforma y miembro activo de la sociedad civil con una amplia trayectoria de comunicador, quien en cierta medida hizo un balance de los ocho años del Consejo de la Judicatura Federal y bajo la perspectiva de quien está afuera y no es tampoco estudioso del derecho, nos brindó una visión objetiva de lo logrado y de lo que falta por hacerse. Llamó la atención sobre el hecho de que el Consejo de la Judicatura Federal haya surgido en lo que el denominó “*annus horribilis*” y señaló que gracias a la energía de la sociedad y, a pesar de todo, también a la fortaleza de las instituciones, el daño no fue mayor y se pudo concretar de manera rápida la consolidación del Consejo. Al hablar sobre todo lo que se maneja en torno a los problemas poselectorales y a las controversias en esa materia expuso, después de enumerar lo que es de todos conocido: *“No juzgo en este momento a la justicia, reparo simplemente en la delicada función de la judicatura en casos que importan sobremanera a la sociedad, porque tienen que ver con la construcción de una democracia transparente”.*

Al referirse a la Ley de Transparencia, hizo mención que el carácter colegiado de un órgano como el Consejo disminuye en alto grado el riesgo de la subjetividad y más todavía el de la subjetividad sesgada, interesada. Y esa protección se



Presentación

convertirá en blindaje al actuar virtualmente a la vista de todos, en casa de cristal. *“Es claro —manifestó— que la función jurisdiccional posee características tales que plantea arduos problemas por la tensión entre polos opuestos: la transparencia por un lado y la discreción y aun el sigilo por el otro. Pero, en apariencia al menos, es de menor complicación hacer disponible a todo público la información relacionada con las atribuciones del Consejo, la administración, vigilancia y disciplina en juzgados y tribunales, que la relacionada con “decir el derecho”. Encargado de confeccionar el anteproyecto de presupuesto de esa porción del Poder Judicial, el Consejo deberá poner sus cifras ante los ojos de todo interesado. Deberá hacer lo propio en tratándose de varios momentos de la Carrera Judicial. A partir del 11 de junio próximo, los criterios utilizados por el Consejo para la promoción de jueces y magistrados, para negarles ese paso o para destituirlos podrán ser conocidos por el público en general”.*

Es de suma importancia que en el desarrollo de su ponencia, el Lic. Miguel Ángel Granados Chapa, como miembro de la sociedad civil y prominente periodista, editorialista, que de manera conducente busca la verdad y pretende informar sin cortapisas para que el ciudadano común y corriente tenga fuentes fidedignas de donde nutrirse y, valga la redundancia, informarse para formar un criterio, haya hecho mención de la autonomía del Poder Judicial, de la delicada situación que encierra el presupuesto del mismo Poder Judicial. *“Un comprensible y justificable reclamo del Poder Judicial Federal concierne a su financiamiento —dice el Lic. Granados Chapa—. Se realizaron intensas promociones para persuadir a representantes parlamentarios de todas las banderas políticas de la pertinencia de fijar un porcentaje del producto interno bruto o del presupuesto, que evite la realización anual de gestiones que, contradictoriamente, concluyen en un desenlace distante del objetivo buscado. Especialmente ahora en que el Judicial resuelve conflictos entre los dos Poderes restantes, es contrario a la prestancia de sus órganos chalanear en el mercado político la asignación de recursos. Hacerlo abre el riesgo de la mezquindad o de propiciar el valor entendido”.* Aquí, Granados Chapa comenta que será el Consejo de la Judicatura Federal, mediante el puntual ejercicio en el manejo del presupuesto, el que deberá hacer transparente el manejo de los recursos y obtener lo necesario para la administración e impartición de justicia, sin andar, como lo menciona en su muy peculiar jerga periodística “chalanear políticamente”. Al abordar el tema de la corrupción dentro del Poder Judicial, fue claro y dijo: *“El reporte del relator especial de la ONU, Dato Param Coomaraswasmy, discutido*



Presentación

en México hace 14 meses, fue víctima de su propio tremendismo. Al diagnosticar que la corrupción hacía presa de entre el 50 y el 70 por ciento de los juzgadores, cifra caprichosa e irresponsable, hizo que se perdiera de vista su afirmación complementaria de que el Consejo de la Judicatura no había destituido en sus siete años de vida a nadie por corrupción. Si ello es así, por las calidades del cuerpo judicial, felicitémonos todos. Sonrojémonos, en cambio, si se percibe que la corrupción impide reconocer la corrupción y extirparla". De aquí es importante destacar el hecho de que en siete años de gestión el Consejo no ha destituido a nadie por corrupción, y que lo diga no un miembro del Poder Judicial, sino un periodista serio y capaz de afrontar las verdades por comprometedoras que parezcan ser, es alentador.

La mesa redonda sobre "Contribuciones del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles", en la que participaron el Lic. Luis Manuel Meján Carrer, Director del IFECOM; el Lic. Roberto del Cueto Legaspi, Director del Centro de Estudios de Derecho Privado del ITAM y la Doctora Elvia Argelia Quintana Adriano, Abogada General de la UNAM e investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ~~fue, por su~~ tema, una de las más especializadas y tal vez la ~~que causó~~ más expectativas entre los asistentes, porque el quehacer concursal está llamado, dentro del Poder Judicial Federal, a revolucionar el mundo de las quiebras y ~~los~~ acreedores, que la legislación y el Poder Judicial pretenden erradicar en beneficio directo de la conservación y aumento de la planta productiva del país. Así lo resaltó el Lic. Meján Carrer durante su ponencia, al señalar: *"En este orden de ideas, debe también resaltarse que la incorporación del Instituto constituye un esfuerzo de la Judicatura Federal por hacerse de los instrumentos de apoyo necesarios para afrontar ramas del Derecho cada día más especializadas y multidisciplinarias, a la vez que una oportunidad de demostrar que es un Poder dinámico a la altura de los cambios sociales, tecnológicos y económicos que se dan en la sociedad y en el mundo".* El Lic. Del Cueto Legaspi resaltó el hecho de que la Ley de Concursos Mercantiles tiene objetivos muy claros. Lo que busca es regular los concursos mercantiles, pero lo que trata fundamentalmente es ver la posibilidad de que se conserven las empresas como unidades productivas en beneficio de la planta productiva, la generación de riqueza y empleos. Por su parte la Doctora Elvia Arcelia Quintana Adriano, destacó la labor del IFECOM, que al plantear programas orientados a la reconversión de empresas en diversos sectores, especialmente pequeñas y medianas, intenta fortalecer la capacidad comercializadora de las mismas, "es



Presentación

decir, agrega, si nosotros tomamos como termómetro de referencia lo que acontece en el IFECOM, probablemente los conductores de la rectoría económica de este país, puedan nutrirse de elementos muy claros y suficientes que faciliten trastocar y beneficiar a la economía mexicana. Si nosotros pensamos que los concursos y las quiebras van de la mano de la bonanza o no de las empresas, entonces tenemos como termómetro lo que hace el IFECOM”.

El último día, en la mesa redonda denominada “La Carrera Judicial”, el Magistrado Julio César Vázquez-Mellado, Director del Instituto de la Judicatura Federal, Escuela Judicial, y el Maestro Gonzalo Moctezuma Barragán, Secretario Ejecutivo del Pleno del Consejo, cerraron el ciclo de mesas redondas donde siempre afloró, como ya lo hemos repetido, además de los temas de la independencia y autonomía del Poder Judicial, la conformación y estructura del Consejo de la Judicatura Federal, así como la importancia de las reformas constitucionales de 1994 y 1999 y la modificación y nueva estructura que asume la figura de la Visitaduría, el papel y la importancia que juega dentro del Poder Judicial Federal la Carrera Judicial, *“la cual forma parte —menciona el Maestro Moctezuma Barragán— de la corriente administrativa cuyo propósito es la profesionalización de la tarea del servidor público. Su finalidad es asegurar un sistema jurisdiccional accesible a todos, una justicia pronta y expedita, así como juzgadores que conozcan y resuelvan de modo oportuno, justo y profesional. Adicionalmente, la Carrera Judicial debe sustentarse en los criterios de competencia, neutralidad e igualdad de oportunidades”.* Por su parte, el Magistrado Julio César Vázquez-Mellado afirma: *“Me parece que la existencia de una adecuada, correcta, precisa Carrera Judicial, y que sea efectiva en la práctica y no sólo una mención en la ley, es lo que permitirá un Poder Judicial sólido, fuerte, eficaz, autónomo e independiente. Asegura también que cuando hay una ausencia de una Carrera Judicial no es posible pedir la serie de atributos que deben tener los juzgadores. La insistencia de la Carrera Judicial no solo en la ley sino en los hechos se da en el Poder Judicial de la Federación”.*

La Carrera Judicial en nuestro orden jurídico —afirma el Maestro Moctezuma Barragán—, es un sistema constitucional de administración del personal judicial, que tiene por objeto la selección, formación y desarrollo de servidores públicos, de cuya alta capacidad dependerá el ejercicio de la función de impartición de justicia. En las palabras del Consejero Sergio Valls: “Esta intención quedó plasmada en el mandato constitucional que establece la obliga-



Presentación

ción de que la función jurisdiccional se lleve a cabo con apoyo en una Carrera Judicial que se rija por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia”.

En ese orden de ideas —concluye el Maestro Moctezuma Barragán—, si consideramos como premisa mayor que el Estado constitucional y democrático de derecho conlleva la aplicación de reglas claras, predeterminadas y aceptadas legítimamente por sus destinatarios; y como premisa menor que el Poder Judicial de la Federación es el garante del Estado constitucional, entonces se concluye que el Poder Judicial precisa la aplicación de reglas claras en el ejercicio de sus relevantes funciones, especialmente en materia de Carrera Judicial, dado que ésta constituye la parte total del propio Poder Judicial de la Federación.

En su intervención el Magistrado Vázquez-Mellado manifestó que para la Carrera Judicial como tal es muy importante el hecho de que exista una escuela judicial, ya que ambas instituciones, hermanadas y encaminadas en forma conjunta, se retroalimentan y se hacen más ricas en sus posibilidades transformadoras del Poder Judicial. En el caso del Poder Judicial de la Federación esto afortunadamente es una realidad. Existe la Carrera Judicial por mandato constitucional y existe también por mandato legal el Instituto de la Judicatura Federal como Escuela Judicial, encargada de darle vitalidad, actualidad y visión de largo plazo a la Carrera Judicial; de tal suerte que existe una relación mutua y dialéctica entre la Carrera Judicial como tal, entendida como la profesionalización de la tarea del servidor público del Poder Judicial y el Instituto de la Judicatura Federal, que como órgano calificado es el encargado de darle normatividad e institucionalizar la Carrera Judicial.

El Instituto de la Judicatura Federal, Escuela Judicial debe afrontar tres retos fundamentalmente si quiere estar a la altura de las circunstancias y tener la certeza de estar preparando los jueces y magistrados que requiere la sociedad mexicana del siglo XXI: primero, entender que hay que delinear un perfil de los juzgadores que el México moderno necesita; segundo, debemos romper los esquemas que pretenden enseñar solamente aquello que en el transcurso del tiempo se ha venido dando, porque estamos clonando, por decirlo de alguna manera, acciones, actitudes, maneras de ser, maneras de pensar, maneras de actuar que



Presentación

se han venido repitiendo generaciones hacia atrás, sin que haya un análisis crítico de cuál es el elemento positivo que debe reiterarse y cuál es el elemento negativo que debe desterrarse. Repetir necesariamente las acciones, los modelos de juez, me parece que es un grave error, afirma. Y el tercer reto es romper con los esquemas educativos tradicionales.

Para finalizar sólo baste decir que no obstante lo trascendente que resulta ser la Carrera Judicial para un afianzamiento y posicionamiento del Poder Judicial Federal como el garante del orden constitucional en el país, la apertura y grado de reflexión fue tal durante el transcurso de las mesas redondas, que al final el Doctor Héctor Felipe Fix Fierro, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y comentarista de esta última mesa, después de hacer un minucioso análisis de la conformación de los integrantes de la Carrera Judicial dentro del Poder Judicial Federal en México, dejó sembrada la siguiente inquietud con respecto a la ventaja que hay, no obstante la existencia de la Escuela Judicial, de que los concursos de oposición estén abiertos a gentes de afuera : *“Por su misma naturaleza, el Poder Judicial tiende a ser una institución que se cierra un poquito sobre sí misma y el mecanismo de la Carrera Judicial, con todas las ventajas que tiene, también tiene el efecto de promover cierta clausura, cierto ensimismamiento, si me permiten la palabra”*. Esto, claro está, es una apreciación personal del Dr. Fix-Fierro y confirma lo dicho en el sentido de que el Consejo de la Judicatura Federal está abierto, dentro del marco de la ley, al pluralismo, a la reflexión, a la renovación y actualización permanente para que la impartición de justicia se dé cómo lo consagra la Constitución y sobre todo, atento a los cambios que demanda la sociedad porque como lo mencionó el Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón durante la inauuguración del ciclo de mesas redondas, el Consejo de la Judicatura Federal está llamado a ser una institución importante dentro de la realidad de México.

Al hacer la recopilación de las veintidós participaciones de este ciclo de mesas redondas conmemorativo del octavo aniversario del Consejo de la Judicatura Federal, entre discursos, ponencias y comentarios, se llegó a la conclusión para uniformidad de los textos, que unos se manejarían como síntesis y otros serían transcritos de manera textual, sobre todo por lo que hace a los comentarios a las mesas y a algunas ponencias como la del Lic. Miguel Ángel Granados Chapa y la del Maestro Gonzalo Moctezuma Barragán. En el diseño de la presente publica-



Presentación

ción, hecha a manera de Memoria en forma francesa, se buscó darle a los textos una mayor frescura en su presentación intercalándole fotografías del evento y destacando las frases más significativas de los participantes.



Introducción

El Consejo de la Judicatura Federal

Ocho años de esfuerzo por una justicia federal transparente e imparcial

Para conmemorar el octavo aniversario de la creación e instalación del Consejo de la Judicatura Federal (CJF), acaecidas el 2 de febrero de 1995, se llevó a cabo un ciclo de mesas redondas sobre el quehacer y la importancia del CJF como órgano de gobierno del Poder Judicial de la Federación, del 26 al 30 de mayo del año en curso, que se desarrollaron de manera subsecuente en los auditorios Héctor Fix-Zamudio y Floris Margadant del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, con la participación de los Consejeros integrantes del CJF, los Directores de los Institutos de Defensoría Pública, de la Judicatura Federal, Escuela Judicial y del IFECOM, Magistrados, académicos, investigadores y juristas de reconocido prestigio. El ciclo de mesas redondas lo inauguró el Dr. Juan Ramón de la Fuente, rector de la UNAM, ante la presencia del Ministro Mariano Azuela Güitrón, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, en compañía del anfitrión de la sede del evento, el Dr. Diego Valadés Ríos, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

El Consejo de la Judicatura Federal, que tiene entre sus objetivos administrar, vigilar, cuidar de la observancia de la disciplina y el establecimiento y funcionamiento de la carrera judicial dentro del Poder Judicial de la Federación, durante estos ocho años de fructífera actuación ha encaminado sus esfuerzos a darle certidumbre y credibilidad a la aplicación de la justicia en México. El Consejo de la Judicatura Federal cuenta, para su adecuado funcionamiento, con órganos auxiliares tales como el Instituto de la Judicatura Federal, Escuela Judicial; el Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles (IFECOM), el Instituto Federal de Defensoría Pública y la Visitaduría Judicial, además de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

El Instituto Federal de la Defensoría Pública, surgido al amparo de la Ley Federal de Defensoría Pública, vigente desde 1998, hace viable y allana el camino para garantizar el derecho de defensa y el acceso a la justicia para todos los individuos, mediante la prestación de los servicios de defensoría pública en materia penal federal y de asesoría jurídica para la orientación y representación en materias administrativa, fiscal y civil del fuero federal y, desde su creación a



Introducción

la fecha, ha atendido a 554, 377 mil personas en todo el país por medio de sus 542 defensores, 121 asesores jurídicos federales y 23 supervisores, de los cuales 21 supervisan la labor de los defensores y 2 la de los asesores jurídicos. Tanto los defensores públicos federales como los asesores jurídicos y los supervisores son personal altamente cualificado que, de manera directa y solícita, atienden a todo ciudadano que se acerca al Instituto y han ido siendo seleccionados de manera rigurosa mediante concursos de oposición. Además de la importancia que reviste el papel de los defensores, los asesores jurídicos federales cubren una función básica en nuestra sociedad, donde el común denominador de las personas desconoce todo lo relacionado al movimiento y funcionamiento de las distintas oficinas gubernamentales y a las cuestiones legales y de trámite que a diario enfrenta la ciudadanía.

De las 554,377 personas atendidas en casi cinco años de fructífera labor, el Instituto Federal de Defensoría Pública ha defendido por instancia a 291,948 individuos en Agencias del Ministerio Público de la Federación; a 118,502 en Juzgados de Distrito y a 143,927 en Tribunales Unitarios de Circuito, por lo que en este último año los defensores públicos federales se han dividido el trabajo de la siguiente manera: 242 defensores públicos federales en Agencias del Ministerio Público Federal, 206 en Juzgados de Distrito y 94 en Tribunales Unitarios de Circuito, hecho que nos revela la intensidad y el profesionalismo del trabajo realizado, ya que tan sólo en las Agencias del Ministerio Público Federal cada uno de los 242 defensores atendió en el año más de 1,206 casos; en los Juzgados de Distrito cada defensor atendió 575 casos y en los Tribunales Unitarios de Circuito cada uno defendió a 1,531 personas, cifras por demás esclarecedoras de la constancia y el trabajo honesto de los 542 defensores públicos federales que, al año, atiende cada uno, en promedio, a más de mil personas y en lo que lleva de fundado el Instituto han promovido 7,414 amparos.

En lo que respecta al papel que han desempeñado los 121 asesores jurídicos del Instituto, desde que éste se fundó han promovido 3,851 juicios de amparo y atendido, entre servicios de orientación, asesoría y representación, a casi 58,000 personas, además de las 58,047 personas a las que se les ha brindado de manera específica el servicio de asesoría jurídica. También es de llamar la atención el hecho que de las sentencias y resoluciones favorables que han emitido autoridades administrativas, los asesores jurídicos del Instituto han conseguido que el 65 % sean favorables.



Introducción

La labor del Instituto Federal de Defensoría Pública se lleva a cabo a través de sus oficinas centrales en la Ciudad de México y de sus 22 delegaciones regionales y, desde su creación, ha atendido preferentemente a personas desempleadas o que no perciben ingresos, a pensionados y a sus cónyuges, a trabajadores eventuales o subempleados, a personas que perciben ingresos mensuales inferiores a doce salarios mínimos, a grupos étnicos y, en general, a personas que por cualquier razón social o económica tengan necesidad del servicio de asesoría jurídica. Otra labor de primerísimo orden que ha emprendido el Instituto es la del otorgamiento de 353 pólizas de fianzas que van de los trescientos a quinientos y hasta dos mil pesos por lo general, y en ocasiones hasta por diez mil pesos, a los internos de bajos recursos y es importante resaltar el hecho de que cientos de reclusos veían estancados sus procesos por años al no poder pagar en ocasiones fianzas de \$500.00. Actualmente, acogiendo a estos beneficios y defendidos por defensores públicos federales del Instituto, han obtenido la libertad 702 indígenas.

En 1995 funcionaban en México 306 órganos jurisdiccionales; a la fecha suman ya 470 en todo el país, 164 más que se han establecido para acercar la justicia a todas las zonas y regiones del país donde hay demanda de ella. Hoy están en servicio 243 Juzgados de Distrito y 227 Tribunales de Circuito y han sido nombrados, por medio de rigurosos concursos de oposición, 247 Magistrados y 314 Jueces, hecho que avala el destacado papel que en esto juega el Instituto de la Judicatura Federal, Escuela Judicial, que imparte desde cursos generales hasta ya especializados, maestrías y diplomados, promueve conferencias y participa en la elaboración de los concursos de oposición para acceder a un nombramiento de Actuario, Secretario de Juzgado de Distrito, Secretario de Tribunal de Circuito, Secretario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como para poder hacerse acreedor a la designación de Juez o Magistrado. El cuerpo docente del Instituto de la Judicatura Federal, Escuela Judicial está conformado en su mayoría por Jueces y Magistrados del Poder Judicial de la Federación y académicos de reconocido prestigio, conjugándose de esta manera la experiencia de la práctica laboral cotidiana con las cuestiones teóricas que fortalecen la formación jurídica.

Por otro lado, hay que hacer mención de la labor del IFECOM, el cual, con un selecto equipo de 155 especialistas en concursos mercantiles, apoya en todo el país la administración de justicia concursal. En términos generales se ha abatido



Introducción

el rezago de expedientes en un 87% y se supervisan de manera cotidiana todos los órganos jurisdiccionales, como son los Juzgados de Distrito y los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, manteniendo una acuciosa vigilancia del proceder de todos ellos, procurando que siempre impere un alto grado de disciplina que redunde en la transparencia e imparcialidad de la impartición de justicia.

Por lo que se refiere a la Visitaduría Judicial, órgano auxiliar que reviste especial importancia dentro de la vida institucional del Consejo de la Judicatura Federal, fue de relevante significación el hecho que dentro del contexto del ciclo de mesas redondas conmemorativas del octavo aniversario del Consejo, el Consejero Jaime Manuel Marroquín Zaleta, Presidente de la Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal, anunciara el acuerdo emitido el 26 de febrero de 2003 que moderniza la estructura de la Visitaduría Judicial, órgano cuya función debe ser fundamentalmente correctiva y preventiva, y de manera secundaria, disciplinaria, a decir del propio consejero. El mismo Ministro Presidente Azuela, al hacer uso de la palabra en la inauguración del ciclo de mesas redondas fue muy claro al expresar que si bien es cierto que el CJF debe tener órganos de disciplina, órganos de vigilancia, éstos no se crean como producto de la desconfianza generalizada en los distintos jueces y magistrados, sino como una necesidad que se tiene que ofrecer a los justiciables que demandan reglas claras y procedimientos transparentes en la impartición de justicia. El próximo primero de julio de 2003 entrará en vigor la nueva estructura de la Visitaduría Judicial que contará con dos cuerpos de visitadores: los que se denominarán visitadores judiciales “B” y los que se denominarán visitadores judiciales “A”, y se terminará con la organización hasta ahora vigente, de la cual se determinó, primero, que cuesta mucho; segundo, que la información de los visitadores se pierde y tercero, que no cumple en esencia con su función preventiva y correctiva. Este cambio en la organización y estructura de la Visitaduría Judicial, inspirado en la confianza que se tiene del excelente trabajo de los órganos jurisdiccionales, demuestra la dinámica y movilidad del Consejo de la Judicatura Federal, que de manera permanente se está ajustando a las necesidades de una clara e imparcial administración de justicia que, como en repetidas ocasiones lo ha expresado el Ministro Mariano Azuela, debe llenar y cumplir las expectativas de los justiciables, que en última instancia es al servicio de quienes debe estar una institución tan sólida y plural como lo es el Consejo de la Judicatura Federal.



Inauguración

Lunes 26 de mayo, 10:00 hrs.

Inauguración
Auditorio Héctor Fix-Zamudio

Doctor
Juan Ramón de la Fuente,
Rector de la UNAM

Ministro
Mariano Azuela Güitrón,
Presidente de la Suprema Corte
de Justicia de la Nación
y del Consejo de la
Judicatura Federal

Doctor
Diego Valadés,
Director del Instituto de
Investigaciones Jurídicas
de la UNAM



Doctor Diego Valadés Ríos

Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Su principal área de investigación es el Derecho Constitucional y se ha especializado en los temas: Control del poder, Poder legislativo, Sistema representativo, Derecho constitucional comparado e Historia constitucional. Entre sus trabajos publicados en el Instituto están: *Las reformas penales de los últimos años en México* (2001), *Problemas constitucionales del Estado de Derecho, Constitución y democracia* (2002). Ha participado en los libros: *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI* (1999); *Regulación de flujos financieros internacionales, Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI, Hacia una nueva constitucionalidad* (2000); *Eutanasia* (2001); *Derechos humanos, Democracia y Gobernabilidad, Economía y Constitución, Justicia, El Estado constitucional* (2001); *Estudios de teoría constitucional, Relaciones entre gobierno y Congreso, Constitución, democracia y control, Perspectivas del derecho administrativo en el siglo XXI, Aspectos legales y económicos del rescate bancario en México, Estrategias y propuestas para la reforma del Estado* (2002); y *Proyectos legislativos y otros temas penales* (2003).



Discursos de Inauguración



“La presencia de ustedes y la ocasión de conmemorar el octavo aniversario de la fundación del Consejo de la Judicatura Federal, representan, decía, uno de los momentos más relevantes en la vida académica del Instituto.”

Diego Valadés Ríos

Síntesis del mensaje de bienvenida que el Doctor Diego Valadés Ríos, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, dirigió a los miembros del presidium en la inauguración del ciclo de mesas redondas conmemorativas del octavo aniversario del Consejo de la Judicatura Federal

“Este es uno de los momentos más importantes en mucho tiempo de las actividades que tenemos en el Instituto”. “... uno de los momentos más relevantes en la vida académica del Instituto.” Dijo el Doctor Diego Valadés Ríos, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, al dar la bienvenida a las autoridades del Consejo de la Judicatura Federal, al rector Juan Ramón de la Fuente y al Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal al Instituto, sede, del 26 al 30 de mayo pasado, del ciclo de mesas redondas conmemorativas del octavo aniversario del CJF. Y agradeció al Ministro Mariano Azuela Güitrón el hecho de que le haya permitido al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM ser el escenario de este ciclo de mesas redondas de reflexión sobre las funciones, el impacto que ha tenido en la calidad de la justicia en México y las perspectivas que se prevén en cuanto al desarrollo institucional del Consejo de la Judicatura Federal. Recordó aquí que la figura de la Judicatura es una institución de corte federal ya que fue en la Constitución Políti-



Doctor Diego Valadés

ca del Estado de Sinaloa donde se consignó el establecimiento de un Consejo de la Judicatura.

“... sobre el aparato de justicia en México sigue dándose una gran presión procedente de un número creciente de abogados que no saben derecho. Así pueda parecer esto una verdadera paradoja, es una realidad social que debemos reconocer,” comentó en tono de sentencia y solicitó al rector de la UNAM su valiosa intervención ante las instancias indicadas para frenar este grave problema que contrasta con los serios esfuerzos que realiza el Poder Judicial de la Federación, a través del Consejo de la Judicatura Federal, por profesionalizar y encauzar el quehacer de los Jueces y Magistrados dentro de las directrices de la excelencia académica. Como dato curioso, el Doctor Diego Valadés expresó que en México existe una escuela de derecho por cada 250 mil habitantes, dato que contrasta con lo que sucede en Argentina, que tiene una escuela de derecho por cada millón de habitantes. Y fue contundente al señalar: “Pero, repito, mientras no regulemos ese aspecto y mientras no regulemos el ejercicio de la función profesional de los abogados, mantendremos sobre los jueces federales y sobre los jueces locales una presión que distorsiona su actividad y que está más allá de sus posibilidades de corregir”. Antes de terminar su breve intervención, nuevamente dio las gracias al Ministro Mariano Azuela Güitrón, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, por esa nueva oportunidad y privilegio de recibirlo en el Instituto y de testimoniarle su admiración y respeto.

Ministro Mariano Azuela Güitrón

Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
y del Consejo de la Judicatura Federal

Obtuvo la licenciatura en Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. En 1960 inició su carrera en el Poder Judicial de la Federación como Secretario de Estudio y Cuenta y luego como Secretario de Acuerdos de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; fue Magistrado de 1971 a 1983, Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación en 1981 y Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde 1983. El 2 de enero de 2003, en Sesión Pública, fue electo por el Pleno del más Alto Tribunal, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, para el periodo que vence el 31 de diciembre del 2006. Ha sido catedrático, conferencista magistral y ha impartido cursos en las principales universidades e instituciones públicas y privadas de toda la República. Es autor de numerosos libros, entre ellos: *La Integración del Poder Judicial al Régimen Jurídico de los Ministros y del Consejo de la Judicatura Federal, Concepto y Evolución del Estado de Derecho* (1996); *¿Se transforma la Suprema Corte de Justicia de la Nación?*. Once voces, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación no pretende controlar al Poder Judicial. Once voces* (2000); *Azuela vs Azuela* (2001).



Discursos de Inauguración



Transcripción del mensaje que dirigió el
Ministro Mariano Azuela Guitrón,
Presidente de la Suprema Corte de
Justicia de la Nación y del Consejo de la
Judicatura Federal, en la inauguración del
ciclo de mesas redondas conmemorativas
del octavo aniversario del Consejo de la
Judicatura Federal

Para mí, con la representación que se me ha conferido, es motivo de un gran honor estar en la inauguración del Octavo Aniversario del Consejo de la Judicatura Federal y esto se ve fortalecido por realizarse en este Instituto de Investigaciones Jurídicas.

El gran reto del CJF está ante los seres humanos, “y no solamente en los seres humanos representados por los juzgadores, Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, sino en los seres humanos representados por los justiciables y, en general, por todos los mexicanos que ven con especial celo y con especial reto el funcionamiento de sus instituciones”.

Mariano Azuela Güitrón

Como ex alumno de la Facultad de Derecho de esta Universidad, en lo personal enriquece más mi participación el recordar mis antecedentes. Cuando en el año de 1995 estuve jubilado por disposición constitucional, recibí una grata llamada del Doctor José Luis Soberanes, entonces Director de este Instituto, quien me formuló una interesante propuesta alternativa, si no se daban otras circunstancias: el incorporarme a este Instituto para poder seguirme desarrollando en el campo del Derecho, lo cual no sólo me resultó muy gratificante por la vela que se encendía cuando otra se había apagado, sino porque se trataba de poder contribuir a un centro de investigación jurídica que tiene ya un reconocido prestigio internacional. Esto todavía hace más grata mi presencia.



Ministro Mariano Azuela Güitrón

Esto es en lo personal, porque en lo institucional bien sabemos que donde surge la idea del Consejo de la Judicatura Federal es también en este Instituto. Nos honra con su presencia el Doctor Héctor Fix Zamudio, que está ampliamente reconocido, que es la figura principal de quienes entienden el devenir histórico y se dan cuenta de que lo que funcionó por mucho tiempo, como fue un Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que no sólo tenía funciones jurisdiccionales, sino también administrativas, ya no podía responder a los cambios y transformaciones de la época y era indispensable encontrar una nueva fórmula, buscando la adecuación a México de una institución que había sido ya probada en diferentes lugares del mundo y que con el aprendizaje de sus ventajas y desventajas, podía finalmente proyectarse en nuestro suelo mexicano.

Con las reformas de 1994, que inician su vigencia el año siguiente, se inicia el funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, como normalmente ocurre ante toda institución, surgen inquietudes, dudas, preocupaciones y, como también ocurre en todo fenómeno humano, detrás de estas inquietudes y preocupaciones estaban quienes eran movidos por intereses personales y quienes buscaban sus objetivos institucionales. Ahí es donde siempre se da el riesgo en cuanto al desenvolvimiento de las instituciones: que predominen los primeros y se haga a un lado a los segundos.

Afortunadamente, según lo revela esta celebración de ocho años del Consejo de la Judicatura Federal, quienes han triunfado son los que tienen visiones institucionales.

En este contexto, el Consejo ha llegado a perfeccionarse a través de esos ocho años, como se revela en este ciclo de mesas redondas.

Anteriormente, en el Poder Judicial de la Federación, todas las funciones se tenían concentradas en la Suprema Corte de Justicia de la Nación; con las reformas de 1994, se crea el Consejo de la Judicatura Federal y aparece el peligro de que al tener dos cabezas que no entiendan que cumplen con funciones complementarias, pueda germinar la desunión, la división y el enfrentamiento, lo que se traduce en una situación especialmente dañina.

Al respecto, tengo la certeza de que cuando se actúa con objetivos institucionales, siempre se verá que la existencia de una Suprema Corte de Jus-



Discursos de Inauguración

ticia y de un Consejo de la Judicatura Federal no implica ni división ni enfrentamiento; por el contrario, entraña complementación y fortalecimiento, que es uno de los grandes retos que tiene el Consejo.

En este orden de ideas, considero que el Consejo de la Judicatura Federal tiene grandes responsabilidades, quizá algunas fáciles de cumplir: las de índole material, como los apoyos materiales y administrativos otorgados a los órganos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte, a fin de que funcionen con eficacia y con eficiencia. Sin embargo, el gran reto se localiza en el ámbito de los seres humanos, no sólo en los representados por los Juzgadores –Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito–, también en aquellos representados por los justiciables y en general por todos los mexicanos que ven con celo y reto especiales, el funcionamiento de sus instituciones.

Naturalmente, el Consejo de la Judicatura debe estar consciente que se tendrán que dar esas dos perspectivas en las que normalmente se desenvuelven los seres humanos: la del idealismo, la de libertad responsable, del compromiso, del amor a la comunidad, la de buscar servir con entrega, es decir, aquélla que nos llevaría a entender que los juzgadores, por una parte, deben tener excelencia académica, honestidad invulnerable y, naturalmente, todas las virtudes que las sustentan para que el otro sector, los justiciables y todos los gobernados, entiendan que hay un Poder Judicial de la Federación que está buscando cumplir con el papel que la Constitución le tiene reservado dentro del gobierno de la comunidad mexicana.

Sin embargo, también sabemos que cuando los seres humanos carecen de los atributos que mencioné, tienen que actuar por la vinculación jurídica de la que deriva no sólo la coercibilidad, sino lo que es natural a ella: el premio y el castigo.

El Consejo de la Judicatura debe tener órganos de disciplina y de vigilancia; no porque ello derive de la desconfianza generalizada en sus distintos Jueces y Magistrados, sino porque es una necesidad que debe ofrecerse a justiciables y gobernados, respecto de aquellos casos en que no se consiga que se actúe con la verticalidad que deriva de los atributos de los buenos juzgadores, donde será indispensable establecer esos mecanismos de vigilancia y de control, para que el pueblo de México, cuando piense que algún juzgador está funcionando irregular-



Ministro Mariano Azuela Güitrón

mente, tenga la oportunidad de que el Consejo de la Judicatura haga acto de presencia, analice con objetividad las quejas que se formulen y lleve adelante las investigaciones que sean necesarias, a fin de que nuestro pueblo esté tranquilo porque cuenta con un organismo que tiene orígenes plurales y que buscará que la actuación de toda la justicia federal tenga transparencia y verticalidad.

No podemos perder de vista que la impartición de justicia es una labor muy delicada, porque lo que llega a los tribunales normalmente tiene como nota distintiva lo debatible de los problemas que se están contravirtiendo. Son debatibles en el aspecto jurídico, en materia de pruebas, en materia de evaluación probatoria, en fin, en todo aquello que es característico de la función jurisdiccional y que ante toda sentencia, sobre todo cuando son definitivas, habrá siempre el riesgo de que se condene al juzgador y se busquen explicaciones no objetivas ni equilibradas en torno de lo que finalmente motivó una decisión desfavorable. Entonces, resulta de especial trascendencia que esos justiciables, que bien o mal asesorados por los abogados que llevaron su causa, se imaginen que hubo alguna corruptela, es decir, que se actuó cediendo a presiones o que se imaginen tantas cosas que no deben ocurrir en la actuación de los juzgadores. Ahí es donde aparecerá la tranquilidad de un Consejo de la Judicatura que con serenidad, objetividad e imparcialidad, analizará la conducta cuestionada de un juzgador, a través de uno de los mecanismos que se establecen en nuestro orden jurídico.

Finalmente, la decisión del Consejo servirá para señalar caminos, reprimir abusos, lograr ciertos ajustes y, sobre todo, para reiterar al pueblo de México que se busca el perfeccionamiento del sistema de impartición de justicia.

En tales condiciones, comparto lo que ha expresado el Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, mi buen amigo Diego Valadés, respecto de que toda esta reflexión que se hará a lo largo de esta semana será oportunidad importantísima para que se nos den muchas pistas y directrices, para que tratemos de hacer mejor nuestra tarea.

Por mi parte, mi agradecimiento sincero al Señor Rector por haber permitido que sea en la Universidad Nacional Autónoma de México, a la que debemos nuestra formación profesional; al doctor Diego Valdés, que como director de este Instituto ha permitido que también en él se dé este debate. Al doctor Fix Zamudio,



Discursos de Inauguración

cuya presencia siempre engalana las ceremonias, por ser el precursor de la existencia del Consejo de la Judicatura Federal, que hoy celebramos su octavo aniversario y, en general, a todos los Consejeros, a quienes en un principio, como el doctor Ricardo Méndez Silva, tuvieron la tarea de iniciar una institución importante dentro de la realidad de México y a todos los presentes, que en alguna medida participan en el desenvolvimiento del Consejo de la Judicatura Federal.

Ojalá, con ello concluyo, que esta ceremonia de inauguración y estas palabras, sean la profecía de un Consejo de la Judicatura que a través de su funcionamiento logre, por una parte, que lo que predomine siempre sea la confianza en Magistrados y Jueces que cada vez con mayor brillo, reúnan las cualidades que mencioné y que hagan innecesario que se piense en las medidas de vigilancia, de inspección y, en general, las de carácter coactivo y, que también, ese Consejo de la Judicatura cumpla su función en México, influyendo para que los justiciables y el pueblo mexicano entiendan la función jurisdiccional, que los problemas deben decidirse para dar seguridad y tranquilidad y que de ese modo se sirva con plenitud al pueblo de México.

Muchas gracias.

Doctor Juan Ramón de la Fuente

Rector de la UNAM

Es egresado de la Facultad de Medicina de la UNAM y posteriormente realizó estudios de posgrado en Psiquiatría en la Clínica Mayo, de Rochester. Fue investigador en el Instituto Nacional de la Nutrición. Ahí creó el laboratorio de Psiconeuroendocrinología y en el Instituto Mexicano de Psiquiatría fue Jefe de la División de Investigación Clínica. Ha sido profesor en la Facultad de Medicina desde 1980 y fue director del programa Universitario de Investigación en Salud en el periodo 1987-89; coordinador de la Investigación Científica de 1989 a 1991 y director de la Facultad de Medicina de 1991 a 1994. El primero de diciembre de 1994 fue nombrado Secretario de Salud del Gobierno de la República, cargo al que renunció el 17 de noviembre de 1999, al ser designado Rector de la Universidad. Es miembro honorario de varias sociedades científicas, tanto nacionales como internacionales y ha sido profesor invitado en diversas universidades en Europa, Estados Unidos y Latinoamérica. Por sus trabajos de investigación y sus aportaciones en el campo de la salud ha recibido diversos premios y reconocimientos.

Discursos de Inauguración



*“Sin certeza en el derecho
y sin seguridad en su
aplicación no hay estabili-
dad social posible, ni
transición, ni progreso,
mucho menos convivencia
garantizada.”*

Juan Ramón de la Fuente.

Síntesis del mensaje que dirigió el Dr. Juan Ramón de la Fuente, rector de la UNAM, al inaugurar el ciclo de mesas redondas conmemorativas del octavo aniversario del Consejo de la Judicatura Federal

Al inaugurar el ciclo de mesas redondas con las que se conmemoró el octavo aniversario del Consejo de la Judicatura Federal, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el Dr. Juan Ramón de la Fuente, rector de la máxima casa de estudios del país, expresó que le complacía inaugurar una reunión sobre el tema de mayor relevancia en México, como lo es el de la justicia. Después de agradecer la presencia del Ministro Mariano Azuela Güitrón, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, a quien se refirió como destacado maestro universitario, celebró que el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM haya sido elegido como sede de tan importante evento, hecho que refrenda —dijo— la cercanía del CJF con la UNAM, porque los vínculos son muchos y van desde la publicación de libros de manera conjunta hasta la participación de destacados universitarios como funcionarios del Consejo y como consejeros del mismo órgano colegiado. Al referirse al emérito maestro Héctor Fix-Zamudio como el sembrador en México de las ideas de creación del CJF dijo: ***“La creación doctrinal y teórica del Consejo de la Judicatura en México es una aportación del maestro Fix-Zamudio al constitucionalismo mexicano, que en la***



Doctor Juan Ramón de la Fuente

UNAM, junto con todo el gremio de abogados de nuestro país y de fuera de nuestro país, se reconoce y valora”.

Al insistir en que la justicia es uno de los grandes temas de nuestro tiempo, resaltó el hecho de que el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM sea la institución académica donde se ha desarrollado, más que en ningún otro sitio, el estudio sistemático sobre el derecho y la transición jurídica. Esta trascendental tarea —expresó— estoy cierto que habrá de rendir frutos al proceso de cambio que vive nuestra sociedad. Las reflexiones sobre la creación, modificaciones y consolidación del Consejo de la Judicatura Federal —asentó—, como ya lo ha apuntado el Ministro Azuela, son de la mayor relevancia. Y es que la cultura jurídica —agregó—, ésta que necesitamos todavía consolidar, fortalecer y proyectar con mucha más fuerza, es fundamental si aspiramos a construir un verdadero estado de Derecho, sustento, en todo caso, del proceso de la transición democrática que a todos nos afecta y a todos nos interesa.

Al analizar y destacar la importancia sobre las reflexiones que durante la semana consejeros, magistrados e investigadores harían en las diferentes mesas de trabajo del ciclo de mesas redondas, decisivas en la construcción de una cultura jurídica en México, dijo compartir con el Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM su preocupación por la ligereza con la que se han venido abriendo y autorizando establecimientos educativos que no tienen el rigor necesario para hacer una verdadera contribución a la educación superior, mucho menos a esta cultura jurídica que el país requiere.

El Poder Judicial de la Federación, dijo el rector, tiene, por una parte, un papel relevante como árbitro de las contiendas entre los actores políticos; pero por la otra, y quizás en una visión de mediano y largo aliento más relevante, la tarea de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, su dignidad, su libertad, su igualdad; y en el plano institucional, el Estado de Derecho, el Estado democrático, el Estado social. Corresponde pues al Consejo de la Judicatura Federal, entre muchas otras tareas, la de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación. El Estado de Derecho —hizo hincapié el rector— es, finalmente, aquel en el que el ejercicio del poder está sometido a normas legales inviolables. Son los jueces, magistrados y ministros quienes tienen esta delicada tarea que preserva la integridad y la paz social. Su



Discursos de Inauguración

elección, la de cada uno, es por tanto de interés nacional, público y socialmente muy relevante. El juez es uno de los actores centrales de la sociedad. Sin certeza en el derecho y sin seguridad en su aplicación no hay estabilidad social posible, ni transición, ni progreso, mucho menos convivencia garantizada.

Al destacar la labor de los jueces el rector puntualizó: “El juez tiene ante sí el drama social y debe actuar para que la sociedad funcione armónicamente. Probablemente en esto radique el éxito mayor de la creación del Consejo de la Judicatura Federal, en 1995. Pero es necesario generar un mayor interés en la sociedad mexicana por sus jueces, por integrarlos a la comunidad a la que pertenecen y por dar crédito a la idea de que la independencia judicial, tan necesaria y anhelada, se sustenta mejor en las cualidades morales e intelectuales de los jueces, en su formación y en su capacitación técnica”. “Por ello —siguió diciendo el rector— la carrera judicial es uno de los cambios más importantes de la justicia federal. El Consejo de la Judicatura Federal tiene a su cargo, precisamente, la administración de la carrera judicial y por ello le corresponde organizar los concursos de oposición para el nombramiento de jueces y magistrados, así como lo relativo a sus adscripciones, promoción, disciplina y estímulos.

Ya para concluir, el rector expresó que el Poder Judicial Federal es la pieza central del Estado Mexicano contemporáneo, por el equilibrio que en su actuación imprime a la función pública. Por tal motivo, continuó, las sociedades que han iniciado procesos de transición como la nuestra requieren de la actuación judicial y, específicamente, de sus resoluciones para definir el rumbo que habrán de seguir. Esto es particularmente visible cuando la búsqueda de entendimientos y arreglos políticos genera tensión y desencuentros entre los actores sociales. El Poder Judicial Federal seguirá siendo el árbitro de las principales disputas del país. Confiamos en que éstas se den, como todos los mexicanos aspiramos, dentro de un clima de libertades democráticas y paz social.



Mesa 1 “Logros y Desafíos del Consejo de la Judicatura Federal”

*Miércoles 28 de mayo, 18:00
hrs.*

Mesa redonda

Auditorio Héctor Fix-Zamudio
“Logros y desafíos del Consejo de
la Judicatura Federal”

Ponentes

Consejero

*Sergio Valls Hernández,
Presidente de la Comisión de
Administración del CJF*

Consejera

*Margarita Beatriz Luna
Ramos,
Presidente de la Comisión de
Creación de Nuevos Órganos del
CJF*

Comentarista

Doctor

*Ricardo Méndez Silva
Investigador del Instituto de
Investigaciones Jurídicas
de la UNAM*

Moderador

Licenciado

*Manuel Gutiérrez de Velasco,
Investigador del Instituto de
Investigaciones Jurídicas
de la UNAM*



Consejero Sergio Valls Hernández

Presidente de la Comisión de Administración del CJF

Obtuvo la licenciatura en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México. Realizó estudios de especialización en impuestos, inversión extranjera, Ley Federal del Trabajo, Ley de Amparo y Ley del Seguro Social y cursó el Diplomado de Historia Contemporánea de México en la Universidad Iberoamericana. Fue director general de Asuntos Jurídicos y de Legislación en la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, jefe del Departamento Legal del INFONAVIT, diputado federal en la LIII Legislatura del Congreso de la Unión, magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, director jurídico del Instituto Mexicano del Seguro Social. Es profesor de derecho administrativo de la Universidad Iberoamericana; fue profesor del Seminario de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es autor del libro *Seguridad Social y Derecho*, del Instituto Mexicano del Seguro Social (1997-1999). Asimismo, participó como coordinador en la elaboración de la nueva *Ley del Seguro Social Comentada*, editada por el Instituto Mexicano del Seguro Social en julio de 1998. Fue designado Consejero de la Judicatura Federal, el 12 de julio, por el Presidente de la República.



Mesa 1 “Logros y Desafíos del Consejo de la Judicatura Federal”



“Un verdadero juzgador no pretende influencia social ni reconocimiento público, solamente busca ser factor de equilibrio en la sociedad.”

Sergio Valls Hernández

Transcripción de la ponencia que presentó el Consejero Sergio Valls Hernández, Presidente de la Comisión de Administración del Consejo de la Judicatura Federal, el lunes 26 de mayo de 2003, a las 11:30 hrs., en el auditorio Héctor Fix-Zamudio del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

No podía haber habido mejor escenario para realizar este ciclo de mesas redondas, como ya se ha dicho acá, sobre el Consejo de la Judicatura Federal, que el auditorio que lleva el nombre del creador doctrinal y teórico del Consejo, como lo ha llamado el señor rector Juan Ramón de la Fuente. Por eso me felicito de estar con ustedes.

El Poder Judicial de hoy, a partir de una impartición de justicia objetiva, honorable y confiable, está llamado a construir en la sociedad la percepción de una garantía de certeza que ha estado ausente con frecuencia, en las mentes y en la cultura cívica de los mexicanos. La institución del Consejo de la Judicatura Federal ha propiciado la consolidación de la carrera judicial, la supervisión del desempeño de los miembros del Poder Judicial y una cultura de rendición de cuentas que es preciso seguir alentando en jueces y magistrados.

El Poder Judicial es un renovado actor en la vida pública de nuestro país, y como tal tiene que acreditarse cotidianamente como un factor de equilibrio, estabilidad y confiabilidad en el Estado de Derecho que han anhelado tanto muchas generaciones de mexicanos.



Consejero Sergio Valls Hernández

La independencia del Poder Judicial es un valor en sí mismo, y solamente se logra si el impartidor de justicia se libera de funciones ajenas a las jurisdiccionales. Ésta es la razón de ser y la explicación de la rápida legitimación de las funciones del Consejo de la Judicatura Federal. Quienes pertenecemos al Poder Judicial debemos aprovechar las ventajas del cambio constitucional, y transparentar el ejercicio de nuestras funciones, con criterios objetivos y costos claros. Éstas son nuestras dos premisas.

El nuevo orden jurídico gestado en los últimos años requiere de juzgadores conocedores de la realidad económica, social y administrativa, para que éstas no se distancien del Estado de Derecho. La oportunidad y la calidad de la impartición de justicia en México no pueden ya verse rezagadas de aquellas que viven los países con mayor tradición y arraigo en la cultura de la legalidad, so pena de agregar nuevos riesgos de pérdida de competitividad en la inserción de México en la economía global.

Los miembros del Poder Judicial debemos poseer una visión del cambio y actuar en consecuencia. La independencia del Poder Judicial no es repetir prácticas pasadas ni aislarse de las necesidades del país. Hoy se requiere, como ya se dijo, de un juez actuante e interactuante con su comunidad. Una de las funciones del Consejo es propiciar un ambiente idóneo para discutir criterios jurisdiccionales.

La confrontación de ideas es el camino al cambio, o bien la confirmación de la misma. Esto sólo se logra cuando el juez no se distrae de su actividad sustancial. A esto ha contribuido sistemáticamente el Consejo.

En la profesionalización de los juzgadores hay dos aspectos fundamentales: El conocimiento técnico jurídico que garantice el Estado de Derecho y la conciencia de la importancia social de la labor jurisdiccional que da sentido humano a la justicia. El Poder Judicial equilibra con la aplicación del derecho y desequilibra cuando se aparta de él. El Consejo contribuye a este equilibrio cuando revisa la actuación de jueces y de magistrados.

Una de las funciones más delicadas que tenemos los Consejeros es la de fungir como jueces de los jueces. Esta función nos compromete con la unidad y con la independencia del Poder Judicial. La arbitrariedad que muchas veces se



Mesa 1 “Logros y Desafíos del Consejo de la Judicatura Federal”

da es un cáncer social, debe ser combatida cuando se descubre y si se tolera, afecta los fundamentos de la convivencia social. Este combate es una de las grandes funciones que realiza el Consejo. Afortunadamente los casos aislados que se han presentado se han castigado.

El reto de hoy es profundizar en el combate a la impunidad, sin caer en la arbitrariedad de quienes aplican e interpretan las leyes. El juzgador compromete su conciencia en su trabajo; esto se toma en cuenta cuando se analiza una queja contra cualquier funcionario judicial. Un verdadero juzgador no pretende influencia social ni reconocimiento público, solamente busca ser factor de equilibrio en la sociedad.

Independencia sin conciencia crítica reproduce un comportamiento tradicional. Los mexicanos de hoy esperan un Poder Judicial que se incorpore a los grandes cambios nacionales e internacionales, y que incorpore su cuota de transformación a las nuevas realidades del país.

Juzgar es un servicio, sólo es útil cuando contribuye a la convivencia armónica. La satisfacción que brinda el Poder Judicial a la parte de un conflicto, debe ser la certeza de que se juzga con imparcialidad. El Poder Judicial Federal es fuente de legitimación del poder social, cuando no es incondicional a éste, cuando es capaz de revisar las actuaciones de la autoridad y, en su caso, la somete a derecho.

Si el juzgador renuncia a sus convicciones, pierde su esencia, y si sólo actúa por convicciones, pierde objetividad. Este es el difícil equilibrio que exige la independencia e imparcialidad del Poder Judicial.

Me referiré brevemente a algunos logros expresados cuantitativamente. En cuanto a selección de juzgadores, se han celebrado 34 concursos de oposición; 15 para jueces y 19 para magistrados. El concurso es, hoy en día, la única vía para acceder a la carrera judicial.

En cuanto a informática, en 1995, cuando se inició el Consejo, se contaba con 2 mil 128 equipos de cómputo, entre computadoras e impresoras; hoy, suman alrededor de 30 mil bienes informáticos.



Consejero Sergio Valls Hernández

En cuanto al crecimiento de órganos en funciones, cuando empezó a funcionar el Consejo, hace 8 años, había 305; hoy, son 498.

En lo que se refiere a una tarea poco grata, pero necesaria, me refiero a las acciones en materia de disciplina, en estos ocho años se han dictaminado tres mil 559 visitas de inspección; se han tramitado 12 mil 682 inconformidades, que se expresan en quejas administrativas, denuncias e investigaciones sobre el comportamiento de juzgadores federales. Se han impuesto 554 sanciones a magistrados de circuito, jueces de distrito y demás personal técnico. Sanciones que van del apercibimiento privado a la destitución e inhabilitación.

La Defensoría Pública es el órgano auxiliar del Consejo que hace posible el servicio civil de carrera para defensores públicos en materia penal y para asesores jurídicos en las otras materias. Actualmente contamos con 548 defensores públicos en todo el país, y 122 asesores jurídicos.

La función judicial es, como ya lo he repetido, socialmente útil sólo si se presta en condiciones institucionales de libertad de conciencia, estabilidad en la carrera judicial y profesionalización constante. Mejorarlas ha sido, es y será labor del Consejo de la Judicatura Federal.

Consejera Margarita Beatriz Luna Ramos
Presidenta de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos
del Consejo de la Judicatura Federal

Consejera Margarita Beatriz Luna Ramos

Presidente de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del CJF

Obtuvo la licenciatura en Derecho y el doctorado en la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha impartido clases en los Institutos de Especialización Judicial del Consejo de la Judicatura Federal y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en diversas universidades. Ha publicado los libros: *La prueba pericial en el incidente de daños y perjuicios previsto en el Artículo 105 último párrafo de la Ley de Amparo*; *Procedencia del juicio ordinario federal en materia administrativa* y *Cartas a un Juez que inicia su carrera judicial* (Coautora). Dentro del Poder Judicial de la Federación ha ocupado los diferentes cargos de la Carrera Judicial, entre los que destacan: secretaria de Estudio y Cuenta en la Primera y Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; jueza Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal; magistrada en el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito; magistrada en la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral; y magistrada en el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Fue nombrada magistrada de Circuito en 1995. Fue designada Consejera de la Judicatura Federal por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 4 de febrero de 2003.



Mesa 1 “Logros y Desafíos del Consejo de la Judicatura Federal”



“Toda institución en nuestro país, en un momento dado, puede decir que cumple sus metas con el diario cumplimiento de sus funciones para las que fue creada.”

Margarita Beatriz
Luna Ramos

Transcripción de la ponencia presentada por la Consejera Margarita Beatriz Luna Ramos, Presidenta de la Comisión de Creación de Nuevos Organos del Consejo de la Judicatura Federal, el lunes 26 de mayo de 2003, dentro del marco del octavo aniversario del CJF, a las 12:00 hrs., en el auditorio Héctor Fix-Zamudio, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

En primer lugar, quiero manifestarles que considero un honor participar en esta mesa redonda al lado de tan reconocidas personalidades del mundo de la academia, del derecho y de la investigación y a la vez contar con un auditorio tan selecto.

En las recientes décadas nuestro país, se ha caracterizado por la aparición y consolidación de novedosas instituciones jurídicas. Por su propia naturaleza destacan las que guardan relación con el ejercicio de derechos político-electorales, y de singular importancia, las instituciones encargadas de salvaguardar el respeto a los derechos humanos, entre otras.

Esto ha implicado modificaciones a la estructura orgánica del Estado Mexicano, y de manera natural ha dado lugar al surgimiento de una nueva cultura jurídica, basada precisamente en el respeto a la ley y al ser humano.

En este contexto surgió el Consejo de la Judicatura Federal, como una novísima institución que modificó la integración del Poder Judicial de la Federación, así como sus



Consejera Margarita Beatriz Luna Ramos

atribuciones y funciones. El señor Consejero Sergio Valls, con la elocuencia y claridad que caracteriza sus intervenciones, ha hecho un alto para volver la vista atrás y en un recorrido durante esos ocho años de existencia, ha puntualizado los logros y avances que paso a paso han ido consolidando al Consejo de la Judicatura Federal.

En estos momentos giramos la vista hacia el futuro para tratar de vislumbrar cuales son los desafíos que nuestra institución tiene que enfrentar. Desde luego que son muchos y de muy diversa índole, sin embargo, por limitaciones de tiempo me haré cargo de los que considero resultan ser de primordial importancia.

El principal reto que toda institución tiene ante la sociedad, es el pulcro, efectivo y eficaz desempeño de sus atribuciones, en el logro cotidiano de los objetivos que motivaron su creación. La actuación del Consejo de la Judicatura Federal, contribuye necesariamente al fortalecimiento y consolidación del Estado de Derecho, que por su naturaleza intrínseca se traduce en paz y bienestar de la sociedad.

El principal desafío de esta institución se hace consistir en que al llevar a cabo una correcta administración de los recursos materiales, adecuada formación, vigilancia y disciplina de sus miembros, pueda lograr que sus órganos jurisdiccionales impartan justicia de manera profesional, imparcial, pronta y expedita, para de esta forma, obtener el respeto del pueblo de México, a través del reconocimiento ganado con una actuación impecable, firme y decidida.

Sin embargo alcanzar esa meta no resulta nada fácil, pues el escenario en el que el Consejo de la Judicatura Federal actualmente se desenvuelve presenta complejas circunstancias: el crecimiento demográfico de nuestro país, los vaivenes a que se ha visto sometida nuestra economía, el fortalecimiento de la delincuencia organizada, la inseguridad que de algunos años a la fecha han aquejado nuestra vida diaria, la complejidad que representa la interpretación de algunas leyes, unidos a esa nueva cultura de la legalidad y del respeto al ser humano, han contribuido de manera notable a acrecentar considerablemente, tanto en el aspecto cualitativo como cuantitativo, los litigios que se someten a la jurisdicción de los órganos del Poder Judicial Federal.

Con el objeto de dar solución a este incremento de asuntos, el Consejo de la Judicatura Federal, a lo largo de estos ocho años, ha desarrollado un importan-



Mesa 1 “Logros y Desafíos del Consejo de la Judicatura Federal”

te crecimiento en el número de Tribunales colegiados y unitarios y juzgados de distrito. Como lo manifestó el Consejero Valls, en 1995 el Consejo de la Judicatura Federal inicia funciones con 175 juzgados de distrito, 47 tribunales unitarios y 83 tribunales colegiados, lo que hace un total de 305 órganos jurisdiccionales. Al 26 de mayo de 2003, existen 244 juzgados de distrito y 25 “B”, 62 tribunales unitarios, 2 “B” y 165 tribunales colegiados, lo que hace un total de 498 órganos jurisdiccionales. Es decir, del inicio de funciones del Consejo a la fecha existe un crecimiento de 63.27% en la creación de órganos jurisdiccionales.

El número de resoluciones emitidas por tribunales colegiados, unitarios y juzgados de distrito a noviembre de 1994, fueron un total de 268,470 (78,970 de T.C.C., 27,967 de T.U. y 161,533 de J.D.). El cierre de estadística para noviembre de 2002, fue 546,449 resoluciones emitidas (221,037 de T.T.C., 39,670 de T.U. y 285,742 de J.D.). Es decir un aumento de 103.54% de sentencias.

Podríamos afirmar que el problema de incremento de asuntos se ha pretendido resolver con la creación de nuevos órganos jurisdiccionales, lo que desde luego constituye un paliativo para la solución del señalado problema, pero de manera alguna podemos afirmar que esta sea la solución de fondo, pues esto trae aparejado otros problemas de gran envergadura: incremento presupuestal considerable y reiterado, necesidad constante de funcionarios capacitados para fungir como jueces y magistrados, inseguridad jurídica por divergencias de criterios motivados por el aumento considerable de jueces y magistrados, entre otros.

En realidad, podemos decir que el incremento de asuntos, independientemente de los problemas que lo originan, implica en cierta forma confianza y credibilidad de los justiciables en las decisiones del Poder Judicial Federal, sin embargo, tampoco podemos llegar al extremo de que ese crecimiento llegue a tales límites que hagan imposible la impartición de justicia. Es conveniente que exista un justo medio en el número de asuntos que se presenten ante los órganos del Poder Judicial Federal y la existencia de tribunales capaces de impartir una justicia pronta, profesional, imparcial y expedita. ¿Cómo lograr este justo medio? este es uno de los principales desafíos de Consejo de la Judicatura Federal.

El problema de rezago no es novedoso para el Poder Judicial Federal, a lo largo de su historia ha enfrentado en repetidas ocasiones esta situación todavía



Consejera Margarita Beatriz Luna Ramos

bajo la configuración y competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación antes de la reforma de 1994 y, en su momento se adoptaron soluciones diversas, a través de reformas legales, constitucionales y de acuerdos generales, tales como: la creación de la Sala Auxiliar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Tribunales Colegiados de Circuito, que al paso de los años fueron cobrando carta de naturalización y fueron absorbiendo la competencia de la Suprema Corte en materia de legalidad y actualmente les han sido delegadas ciertas atribuciones en materia de constitucionalidad de leyes y ejecución de sentencias.

De tal manera que las soluciones pueden ser de muy variada índole, pero el reto del Consejo es encontrar la que resulte más idónea para la adecuada, pronta y expedita impartición de justicia.

Las posibles soluciones pueden ser de dos clases: externas e internas.

Las primeras corresponderían a un poder ajeno al judicial, pues implicarían ciertas reformas legales y constitucionales que por una parte, contribuyan de alguna manera a fortalecer a los Poderes Judiciales Locales y, por otra, a establecer restricciones a la procedencia de los medios de impugnación constitucional y de procedimientos federales competencia de los órganos jurisdiccionales federales.

Las segundas, al propio Consejo de la Judicatura Federal, al adoptar, de acuerdo al problema específico del área geográfica que presente incremento notable de asuntos, medidas tales como: fomentar una mayor especialización de órganos jurisdiccionales; subdivisión de éstos; establecimiento de competencia compartida, temporal o definitiva; aumento remunerado de horarios de trabajo e, implementación de una figura que en nuestro país resulta novedosa: la creación de juzgados y tribunales itinerantes que tengan como función acudir en auxilio temporal de aquellos órganos jurisdiccionales que se encuentren rebasados en su capacidad decisoria por el número de asuntos. (idea traída a este consejo por el señor consejero Sergio Valls).

Ahora bien, de una u otra manera, estas posibles soluciones cuyo estudio en estos momentos aborda la comisión de creación de nuevos órganos, de todas



Mesa 1 “Logros y Desafíos del Consejo de la Judicatura Federal”

maneras generan necesidades presupuestales para su realización, aunque no en la misma magnitud que implica la política exclusiva de creación de nuevos órganos.

Éste, el aspecto presupuestal o económico también constituye otro verdadero problema para el Poder Judicial Federal como tal, al tener que estar sujeto a cabildeos y justificaciones que atentan contra su autonomía e independencia. Por esto, un enorme desafío para el Poder Judicial Federal y, consecuentemente para el Consejo de la Judicatura Federal, como parte integrante de éste, lo constituye el obtener de una manera ágil, la autorización de los recursos económicos necesarios para el desarrollo de su función, con los cuales pueda garantizar: medios materiales y tecnológicos adecuados, inmuebles funcionales, posibilidad de capacitación y actualización constante de sus funcionarios, salarios decorosos para éstos y jubilación digna, para quienes han dedicado su vida a esta función. Independientemente del criterio que el Poder Legislativo utilice para su otorgamiento: monto específico solicitado o porcentaje fijo del producto interno bruto.

Por otra parte, el crecimiento del número de órganos jurisdiccionales, trae aparejada la disminución de tiempo en la carrera judicial de sus funcionarios.

Enorme desafío para el Consejo de la Judicatura Federal quien debe velar porque la calidad de sus funcionarios jurisdiccionales no demerite, pues este cuerpo colegiado no debe perder de vista que el juzgador mexicano, alejado de la legitimación popular, por no ser electo por el pueblo, obtiene la aprobación de su actuación por los resultados que ofrece a la sociedad. Cuando esta función se realiza adecuadamente, el juez legitima su actuación y es vínculo de cercanía entre el pueblo y la justicia que éste exige.

El Consejo de la Judicatura Federal, debe fomentar, procurar y estimular la actualización constante de sus funcionarios, sobre todo en esta época de continuos cambios. Tener por hábito el estudio y la investigación contrastados con la realidad dinámica y cambiante. El juzgador que no está al día en los conocimientos pierde confiabilidad en sus decisiones.

Gran desafío constituye para el Consejo de la Judicatura Federal mantener el equilibrio con el fiel de la balanza, distribuyendo con el peso adecuado, por un



Consejera Margarita Beatriz Luna Ramos

lado, el respaldo a sus jueces y magistrados para que éstos mantengan incólume su imparcialidad, autonomía y profesionalismo y, por el otro, la vigilancia y disciplina en su actuación, sin perder de vista que por una parte se encuentra la obligación de velar por el prestigio del Poder Judicial de la Federación como institución y, por otra la independencia de sus funcionarios.

Deseo concluir mi intervención con el siguiente pensamiento filosófico jurídico de Rudolf Stammler: “ Todas las buenas intenciones del legislador, toda la ordenación justa del Derecho no sirve de nada a los miembros de la comunidad jurídica si la seguridad de la realización del Derecho no aparece garantizada por tribunales imparciales y competentes”.

Garantizar a los justiciables tribunales imparciales y competentes es el principal desafío del Consejo de la Judicatura Federal, que hoy por hoy es elemento fundamental para asegurar que la justicia federal esté realmente al alcance de los mexicanos, así lo demuestran los 27 circuitos jurisdiccionales federales distribuidos a lo largo y ancho del territorio nacional, porque el Consejo de la Judicatura Federal, como miembro del Poder Judicial Federal trabaja arduamente en el fortalecimiento y consolidación de un Estado de Derecho, pues es parte relevante en la construcción de un México mejor.

Muchas gracias.

Doctor Ricardo Méndez Silva

Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Doctor Ricardo Méndez Silva

Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Obtuvo la licenciatura en Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tiene la maestría en Derecho internacional por el Trinity College de la Universidad de Cambridge, Inglaterra, y el doctorado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Ha sido profesor de derecho internacional público en las facultades de Ciencias Políticas y Sociales y de Derecho de la UNAM. Es autor de los libros: *El Régimen Jurídico de las Intervenciones Extranjeras en México*, UNAM, 1969; *El mar patrimonial en América Latina*, UNAM, 1974; *El derecho internacional público* en coautoría con el doctor Alonso Gómez Robledo (1981 y 1984); *Tendencias del cambio democrático compilador*, UNAM, 1995. Ha ocupado los siguientes cargos: director general de Extensión Académica; director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; presidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales. Fue designado Consejero de la Judicatura Federal de 1995 a 1997 por el Senado de la República.



Mesa 1 “Logros y Desafíos del Consejo de la Judicatura Federal”



“Una autonomía que es no nada más frente a la autoridad pública, que es ante la cual se tiene mayor recelo por experiencias del pasado, sino que comprende a una autonomía dentro del propio Poder Judicial de la Federación, que los jueces y magistrados sean autónomos, por su propia convicción, por su formación, por su vocación, pero también porque el sistema orgánico les permita ese desenvolvimiento.”

Ricardo Méndez Silva

Comentarios del Dr. Ricardo Méndez Silva, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, a las ponencias que con el tema de “Logros y Desafíos del Consejo de la Judicatura Federal” presentaron la Consejera Margarita Beatriz Luna Ramos y el Consejero Sergio Valls Henández

En mi calidad de investigador de este instituto y con la camiseta del Poder Judicial de la Federación, por los tres años que cumplí como Consejero de la Judicatura Federal, me es muy grato dar la bienvenida a estas sesiones de trabajo a los señores Consejeros, a quienes considero compañeros hermanados en el interés y el quehacer de la administración del Poder Judicial de la Federación: la Magistrada Margarita Beatriz Luna Ramos y el señor Consejero Sergio Valls.

Una institución es una obra colectiva en el tiempo, es suma de esfuerzos y es una obra colectiva en el espacio con particular sentido en la amplitud de nuestro territorio, donde, según se nos dice, de forma actualizada, existen 29 circuitos y un número importante de juzgados y tribunales.

Es una obra colectiva en el tiempo, que exige permanentemente un trabajo por su acreditación. Las instituciones logran avances, pero no están a salvo de retrocesos y exigen una actitud vigilante y un compromiso permanente.



Doctor Ricardo Méndez Silva

Ocho años es mucho en algún sentido, pero todavía es poco tiempo y debe seguirse luchando por esa acreditación en varios aspectos; cuando el Consejo surgió, una primera acreditación era en el aspecto teórico y doctrinario.

Es una institución que ha sido ensayada en legislaciones de otros países Francia, España, y algunos países de América Latina-, pero si bien la institución era conocida por los trabajos del maestro Fix-Zamudio, a nivel general era desconocida y suscitaba, hay que reconocerlo, desconfianzas y desconciertos, porque la composición plural que en sí misma es un aspecto positivo, daba lugar a reservas y reticencias.

Que el Consejo tuviera, como tiene, dos consejeros elegidos por el Senado de la República, uno designado por el Presidente de la República, y tres por el Poder Judicial y el propio Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación parecía hablar de parcialidades, y ése fue el mayor señalamiento de que fue objeto en su inicio el Consejo de la Judicatura. Sin embargo, creo que merced al trabajo que se desempeñó, al que han tomado y retomado mis compañeros, éste es uno de los puntos menos discutidos hoy.

Quienes han sido consejeros han luchado, luchamos en su momento, precisamente por el fin fundamental de la reforma y por el elemento consustancial del Poder Judicial, la autonomía de esta rama del Poder Público y la independencia, en lo particular, de jueces y magistrados. Ése fue el afán primordial, éste es el compromiso que hoy encara de manera significativa y con un compromiso profundo el Consejo de la Judicatura con su actual integración, según nos lo han revelado de manera insistente Sergio Valls y Margarita Beatriz Luna Ramos.

Una autonomía que es no nada más frente a la autoridad pública, que es ante la cual se tiene mayor recelo por experiencias del pasado, sino que comprende a una autonomía dentro del propio Poder Judicial de la Federación, que los jueces y magistrados sean autónomos, por su propia convicción, por su formación, por su vocación, pero también porque el sistema orgánico les permita ese desenvolvimiento.

El hecho de que sean designados a través de una carrera judicial da una garantía importantísima en este sentido. Es vía los exámenes de oposición que



Mesa 1 “Logros y Desafíos del Consejo de la Judicatura Federal”

acceden los secretarios de juzgados, de tribunales, secretarios de estudio y cuenta, a la calidad de juez, y es vía exámenes que se dan las promociones para llegar al nivel más alto de la carrera judicial, que es el de magistrados.

Siempre tuvimos presente esto, que no era un requisito de ingreso, sino que era fundamentalmente la garantía de autonomía de los jueces y de los magistrados para poderse desempeñar. En este sentido, es inevitable referirse a la experiencia. En 1995, recién constituido el Consejo, el 2 de febrero de ese año, tuvimos que enfrentarnos a la designación de magistrados y jueces para cubrir ya un número de vacantes importantes. Y en un primer momento, porque no estábamos facultados organizativamente para hacer frente al desafío, hicimos concursos de méritos para nombrar magistrados de entre los jueces, y para nombrar jueces, en un primer momento, de entre los secretarios de estudio y cuenta de los señores ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Y entonces, en 1995, fueron los primeros exámenes en la historia del Poder Judicial que tuvieron lugar, en este caso, de evaluación de méritos, pero que implicaba ya el cambio cualitativo y los pasos fundamentales para pasar a los exámenes de oposición. A fines de 1995 hicimos un experimento audaz, que fue el de convocar a un examen de méritos a los secretarios de juzgados y tribunales, junto con los secretarios de estudio y cuenta de los señores ministros.

En este sentido cobró una amplitud enorme la posibilidad de participar, lo que generó desasosiegos de manera minoritaria, pero hubo algunas voces que querían hacerles juicio político a los consejeros porque estábamos pasando a designar funcionarios judiciales no nada más entre los secretarios de estudio y cuenta de los ministros, sino tomando en cuenta a los secretarios de juzgados y tribunales.

Fue el ir acreditando momento a momento: Si en algún momento hubiésemos incurrido en alguna parcialidad o alguna irregularidad, todo el Consejo se hubiera caído, desde un tropiezo inicial. Y de las cosas que yo más recuerdo de mi paso por el Poder Judicial es que cuando concluimos el concurso de méritos ampliado, me llegó a ver, alguna vez, una secretaria y me dijo: “Señor Consejero, quiero expresarle que cuando surgió el concurso, la verdad yo no creía que iba a ser abierto, que iba a estar sujeto a la imparcialidad y a la objetividad. Yo soy secretaria de un tribunal en el Estado de México, en Toluca, y cuando yo vi esa



Doctor Ricardo Méndez Silva

oportunidad lo comenté con mi familia. Y mi esposo y mis hijos me dijeron ‘participa, nosotros te ayudamos’. Y he participado y he ganado. Sí soy juez, yo nunca me hubiera imaginado en la vida que iba a tener la oportunidad de ser juez. Y yo quiero decirle que donde yo esté, lucharé por la causa de la justicia en México”.

Este fue el cambio cualitativo que empezó a darse con los exámenes, primero de méritos, pero la propia ley ordenaba que fuesen exámenes de oposición, y ahí entró el diseño importante donde jugó un papel definitivo César Esquinca, a cargo del Instituto de la Judicatura. Entonces, para darle la base y la solidez, la plataforma académica a los exámenes, se elaboraron exámenes que comprendían un cuestionario amplio de opción múltiple que se calificaba vía computadora para salvar tentaciones de calificaciones flexibles.

Después, el examen de casos que tenían que resolver los sustentantes y luego el examen oral que se hacía, que era un examen muy pesado, y lo mismo había un gran escepticismo, incluso el día antes de hacer el primer examen corría el rumor de que éste estaba circulando, con lo cual se trataba de demeritar el trabajo. Los consejeros tuvimos que desplazarnos, cada uno, a distintos puntos de concentración, seis en todo el país, para que a los aspirantes que se inscribían y participaban de todos los distritos se les facilitara el concurso.

La experiencia que tuvimos al platicar en los distritos, en los circuitos, era que los mejores habían quedado en los procesos de selección. Los propios testimonios iban en este sentido.

Sí quiero aclarar que ningún mecanismo es perfecto y que el examen lo que a veces no examina es la personalidad, y pueden darse problemas a la hora del desempeño del trabajo, pero precisamente para eso existe un sistema de visitaduría que también se implantó y de disciplina, con lo cual los problemas que surgen, en parte de orden humano, sean objeto de corrección, vía estos mecanismos de supervisión.

Se ha hablado de la disciplina y el Consejero Valls señaló que para los casos excepcionales que se han presentado se han tomado las medidas pertinentes, que van desde la sanción mínima de un apercibimiento hasta la destitución de



Mesa 1 “Logros y Desafíos del Consejo de la Judicatura Federal”

un funcionario judicial y su eventual consignación de carácter penal. Yo quiero subrayar lo que él dijo, son casos excepcionales. Yo toda la vida había estado en la academia y mi primer contacto con el Poder Judicial fue a través de este quehacer, y yo pude plenamente comprobar que la mayor parte de jueces y magistrados son honestos y están comprometidos con su tarea. Es una labor inmensamente sacrificada. Hay quienes tienen que ir a cubrir sus responsabilidades en distritos y circuitos lejanos a sus lugares de origen y donde viven sus familias, en sesiones de trabajo muy intensas, y yo puedo dar fe de esto. Las sanciones son de carácter excepcional; sin embargo, existen, y la mínima es un apercibimiento y la máxima puede ser una destitución, pero para un funcionario responsable, la mínima, que puede ser un apercibimiento es algo que lastima enormemente en el expediente y, por lo mismo, los funcionarios judiciales cuidan el tratar de estar a salvo de una queja fundada.

Existen juicios fáciles, de repente en el país, pero cuando se habla de que existe una saturación en el Poder Judicial de la Federación, de que hay numerosos casos, eso tiene su aspecto positivo, pues en momentos de crisis como hemos vivido, precisamente a partir de 1994 cuando se crea el Consejo de la Judicatura, si hubiera una desconfianza hacia los tribunales simplemente no se acudiría a ellos, y dentro de los problemas por el costo que puede tener un litigio, el tiempo que puede llevar, la población tiene la confianza, y particularmente, confianza en el Poder Judicial de la Federación.

Federico Reyes Heróles, quien hizo una encuesta sobre la confiabilidad de la justicia federal, decía que existe una percepción inicial en contra de jueces, pero que esta percepción cambia en la medida que la gente está más cercana al Poder Judicial. Es decir, ésa es la percepción lejana, pero la percepción de quien entra en contacto con el Poder Judicial cambia significativamente. Se dan casos que son desafortunados, pero precisamente ahí es donde un carácter correctivo y de supervisión tiene lugar.

Se ha hablado del Consejo en estos últimos ocho años, insisto en que es todavía joven, creo que puede destacarse en su trabajo la racionalidad administrativa y la fundamentación de sus decisiones. Aquí se habló de la informática, efectivamente, a partir de 1995; una de las vertientes de trabajo más importante fue el de dar los instrumentos de trabajo, los cursos de capacitación, la adecua-



Doctor Ricardo Méndez Silva

ción de los edificios para soportar las cargas eléctricas de los nuevos equipos, o sea que no es nada más la computadora, sino la capacitación profesional y, de manera muy significativa, la adecuación de los edificios. En aquel entonces descubrimos que el 95 por ciento de los edificios requerían, precisamente, un reforzamiento en materia eléctrica. En una cuestión muy interesante, que si bien el despegue en esta materia tiene lugar a partir de 1995, los jueces y los magistrados, en buena parte, ya trabajaban en ello por sí mismos, y algunos habían hecho programas apropiados para el trabajo judicial, para ir logrando un desahogo satisfactorio de las cargas de trabajo.

Lo mismo puede decirse del propio personal administrativo. Para ese momento algunos ya habían comprado computadoras con su propio sueldo haciendo un esfuerzo; entonces, a diferencia de otros lugares donde era preciso primero convencer a la gente del cambio, a nosotros la gente nos exigió ese cambio para poder mejorar cualitativamente el trabajo. Son ocho años. Si el tango dice que 20 años no es nada, pues ocho años es todavía mucho menos, pero yo estoy seguro por lo que pulso aquí, y es el tono de la reunión, que se habla de desafíos, que se habla de enfrentar las realidades cambiantes y complejas de un entorno en el cual la autonomía hoy ya no se ve solamente referida a las autoridades, sino ante otros medios, por ejemplo, los de información colectiva, que suelen ejercer una presión fuerte sobre los juzgadores, a veces la presión que ejercen despachos importantes, etcétera. La autonomía, en un sentido ampliado, para posibilitar el desempeño independiente del Poder y de los funcionarios judiciales.

Yo reitero a mis compañeros la más afectuosa bienvenida y los mejores deseos para que esa acreditación permanente sea una consigna de lucha y un compromiso de todos los días.



Mesa 2 “El papel del Consejo de la Judicatura Federal en el fortalecimiento de la justicia en México”

Martes 27 de mayo, 10:00 hrs.

Mesa redonda

Auditorio Héctor Fix-Zamudio
“El papel del Consejo de la
Judicatura Federal
en el fortalecimiento de la
justicia en México”

Ponentes

Consejero

*Adolfo O. Aragón Mendía,
Presidente de la Comisión de
Carrera Judicial del CJF*

Consejero

*Miguel A. Quirós,
Presidente de la Comisión de
Adscripción del CJF*

Comentarista

Maestro

*Hugo Alejandro Concha
Cantú,
Investigador del Instituto de
Investigaciones Jurídicas
de la UNAM*

Moderadora

Doctora

*Olga Islas de González Mariscal,
Investigadora del Instituto de
Investigaciones Jurídicas
de la UNAM*



Consejero Adolfo O. Aragón Mendía

Presidente de la Comisión de Carrera Judicial del CJF

Obtuvo la licenciatura en Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Dentro del Poder Judicial de la Federación ha ocupado los diferentes cargos de la Carrera Judicial, entre los que destacan: secretario de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; juez adscrito en el extinto Juzgado Cuarto de Distrito, en Guadalajara, Jalisco; juez en el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa, en Guadalajara, Jalisco; en 1980 fue nombrado magistrado y estuvo adscrito en el extinto Segundo Tribunal Unitario del Quinto Circuito; en 1981, fue magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del estado de Baja California Sur; magistrado en el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el Primer Circuito, en el que en 1985 fue presidente; magistrado en el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, en el que desde 1985 hasta 1994 fue presidente. En 1990, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo reeligió en el cargo. En 1995, fue Secretario Ejecutivo del Pleno y Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo nombró Consejero de la Judicatura Federal en 1999.



Mesa 2 “El papel del Consejo de la Judicatura Federal en el fortalecimiento de la justicia en México”



“El juzgador no debe estar comprometido para favorecer a contendiente alguno, pues debe tener presente la definición romana de que la justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno lo suyo.”

Adolfo O. Aragón Mendiola.

Síntesis de la ponencia presentada por el Consejero Adolfo O. Aragón Mendiola, Presidente de la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, el martes 27 de mayo de 2003, dentro del marco del octavo aniversario del CJF, a las 10:00 hrs., en el auditorio Héctor Fix-Zamudio del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

En el segundo día del ciclo de mesas redondas conmemorativas del octavo aniversario del Consejo de la Judicatura Federal, tocó al Consejero Adolfo O. Aragón Mendiola, Presidente de la Comisión de Carrera Judicial del Consejo, hacer la presentación de su ponencia y de manera acertada la inició con una pertinente y obligada aclaración para que el título mismo del tema no se prestara a confusiones: “... me permito aclarar que en cuanto al tema que nos toca debe constreñirse el papel del Consejo sólo en cuanto al fortalecimiento de la administración de justicia en el Poder Judicial de la Federación, entendiéndose para ello la trascendencia del ejercicio de este órgano en la función jurisdiccional que realizan los juzgados de Distrito y los tribunales de Circuito”, para evitar, según dijo, probables confusiones con otros órganos encargados de la impartición de justicia en las entidades federativas y el Distrito Federal, así como caer en el error de confundirnos con las instituciones encargadas de la procuración de justicia y de la seguridad pública que pertenecen al Poder Ejecutivo Federal.



Consejero Adolfo O. Aragón Mendía

Hizo hincapié el Consejero Aragón Mendía en que las funciones y objetivos del Consejo de la Judicatura Federal están en estrecha relación, vinculados, e incluso se derivan de ahí, del artículo 17 constitucional, para hacer efectivo el derecho que toda persona tiene para que se le administre justicia de manera pronta, completa e imparcial. El cabal cumplimiento de este precepto constitucional estriba precisamente en la creación de los órganos jurisdiccionales, pues sin ellos, agrega, las personas no tendrían adónde acudir a demandar el reconocimiento de sus derechos, por lo que la justicia no podría hacerse efectiva. De ahí que el citado artículo establezca, insiste, la necesidad de contar con el número suficiente de tribunales que cumplan con su encomienda, ya que de otra forma se haría realidad el principio de que no hay justicia sin tribunales. Por ello, puntualiza Aragón Mendía, para el Consejo de la Judicatura Federal, una de sus prioridades es la creación de juzgados y tribunales de Distrito, de acuerdo, claro está, a serios estudios de viabilidad en consonancia con la creciente explosión demográfica y asistiendo a la tónica de ir adonde se requiere la impartición de justicia. Es de todos sabido dice, que todos estos factores que inciden en la distribución y creación de los órganos jurisdiccionales traen como consecuencia el rezago de asuntos, que en muchas ocasiones impide que se imparta justicia en los plazos y términos que fijan las leyes, debido a que ingresan más asuntos de los que pueden resolverse. Esto, claro está, como ya se acotó, es producto de las cargas de trabajo que provienen en parte de esa demanda de justicia que genera la explosión demográfica.

Aunque ese rezago es entendible y muchas veces en algunos casos se logra abatir y en otros no, esto trae como consecuencia un deterioro en la imagen del sistema judicial, hecho que provoca el retiro de la confianza en él porque no se da el trámite expedito y suficiente en los asuntos, con el retardo consiguiente en el dictado de la sentencia, lo que puede, dice, generar corrupción. En este contexto de ideas resalta que el Consejo se aboca a instalar juzgados y tribunales con la prontitud requerida dentro de los circuitos ya establecidos, procurando acercarse a los lugares donde existe mayor demanda de justicia, se acumula el mayor número de expedientes y así lo exigen los justiciables, que en muchas ocasiones no tienen dinero para desplazarse a lugares retirados de su casa y tampoco cuentan con los fondos necesarios para darles a sus abogados.

Previendo todos estos inconvenientes que dificultan el cumplimiento del artículo 17 constitucional, el Consejo de la Judicatura Federal debe prever toda una



Mesa 2 “El papel del Consejo de la Judicatura Federal en el fortalecimiento de la justicia en México”

estrategia y desarrollar todo un sistema, como órgano encargado del Poder Judicial Federal, para lograrlo, ya que cuenta y goza de independencia técnica y de gestión para emitir sus resoluciones.

Como parte de estas estrategias de acción, hace mención el Consejero Aragón Mendía, la importancia que reviste dentro del Consejo de la Judicatura Federal la existencia de la carrera judicial y del Instituto de la Judicatura Federal, Escuela Judicial, que ha instituido sistemas escolarizados y abiertos, directos y a distancia, comprendiendo cursos básicos de secretarios y actuarios, la especialidad para Magistrados de Circuito y para Jueces de Distrito, diplomados y maestrías, además de que se encuentra previsto, comenta, impartir un doctorado para la formación de especialistas en investigación judicial. Toda esta preparación y formación técnica, dice, redundará en un mejor desahogo de las cargas de trabajo y en cumplir con más eficiencia en la impartición de justicia, respetando el texto constitucional. Mencionó que los cursos que se imparten en el Instituto cuentan con el reconocimiento oficial y son equiparables a los de educación superior, merced a un convenio celebrado con la Secretaría de Educación Pública el 18 de septiembre de 2000.

Para abreviar, comenta el Consejero Aragón Mendía, la carrera judicial comprende las categorías que la integran, la descripción de los cargos, su ordenamiento escalafonario ascendente, los sistemas de ingreso, promoción y superación profesional, las garantías de las permanencias en el cargo y adscripción, del ingreso económico, de los estímulos durante el desempeño y la seguridad en el retiro. Todo esto es para garantizar la independencia de los jueces y la autonomía de los órganos jurisdiccionales.

Otra de las responsabilidades que asume el Consejo como parte de sus funciones es la vigilancia y disciplina de quienes se encuentran desempeñando puestos de carrera judicial. Esta responsabilidad también, insiste, está relacionada con lo que dispone el artículo 17 constitucional, ya que el Consejo debe vigilar que los jueces y magistrados cumplan, despojados de toda influencia, sus actuaciones en los términos y plazos correspondientes, y que sus resoluciones o sentencias las dicten de manera pronta, completa e imparcial. En su ponencia, el Consejero habla de la importancia del Instituto Federal de Defensoría Pública, del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles y de la Contraloría



Consejero Adolfo O. Aragón Mendía

del Poder Judicial de la Federación que, como órganos auxiliares del Consejo, conjuntamente con el Instituto de la Judicatura Federal, Escuela Judicial y la Visitaduría Pública, juegan un papel decisivo en las acciones que el Consejo lleva a cabo para garantizar la impartición de justicia pronta, expedita, imparcial y eficaz.

Para concluir, expresa el Consejero Aragón Mendía, sólo me resta decir que en el Consejo se ha hecho un esfuerzo considerable creando e instalando tribunales y juzgados, dotándoles de equipos e instalaciones adecuados. Se ha intensificado la superación profesional para todos los niveles de carrera judicial y del personal administrativo y se han creado estímulos para quienes se destacan en la función. Se han realizado concursos para la designación de jueces y magistrados. Se ha mantenido una lucha permanente para superar vicios arraigados que entorpecen la función jurisdiccional. Se ha combatido la ineficacia imponiendo medidas y se han decretado sanciones en cuanto han quedado acreditadas las funciones irregulares. Sin embargo, tenemos la convicción de que es largo el camino que se tiene que recorrer para lograr una administración de justicia en la que se tenga seguridad jurídica, certeza, confianza y posibilidad real de que se otorgue a toda persona lo que en derecho le corresponde.

Consejero Miguel A. Quirós Pérez

Presidente de la Comisión de Adscripción del CJF

Obtuvo la licenciatura de Derecho en la Universidad Autónoma de Puebla. Ha ocupado diversos cargos en la administración pública del Municipio de Puebla y del estado de Puebla, entre otros: auxiliar de Hacienda, jefe de departamento, Oficial Mayor y Subtesorero General, Secretario de Economía, Secretario de Programación y Presupuesto y Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología. Fue Presidente Municipal de Puebla, diputado local por el Segundo Distrito y Presidente de la Gran Comisión del Congreso del estatal, diputado federal en la LVII Legislatura por el Segundo Distrito Electoral Federal con cabecera en Zacatlán, Puebla; secretario de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso de la Unión, coordinador de la Diputación Federal poblana y Secretario Técnico de la Mesa Directiva del Senado de la República. Es coautor del libro *De Carranza a Salinas. Otras Razones en el Ejercicio del Poder en México*. Fue designado Consejero de la Judicatura Federal por el Senado de la República el 15 de diciembre de 2002.



Mesa 2 “El papel del Consejo de la Judicatura Federal en el fortalecimiento de la justicia en México”



“La importancia de la carrera judicial es tal que la Constitución Federal alude a ella en dos ocasiones: en el artículo 97, al referirse al nombramiento y remoción del personal de los órganos jurisdiccionales, y en el artículo 100, al consagrar, como sus principios rectores, a los de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad e independencia”.

Miguel A. Quirós Pérez

Transcripción de la ponencia presentada por el Consejero Miguel A. Quirós Pérez, Presidente de la Comisión de Adscripción del Consejo de la Judicatura Federal, el martes 27 de mayo de 2003, a las 10:30 hrs., dentro del marco del octavo aniversario del CJF, en el auditorio Héctor Fix-Zamudio del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Quisiera antes leer algunas notas que he preparado, hacer una nota aclaratoria, introductoria: como ustedes han podido escuchar de la doctora Islas de González Mariscal, mi carrera ha sido fundamentalmente de carácter administrativo y legislativo; sin embargo, he apuntado aquí algunas cosas que tal vez suenen reiterativas a la luz de lo que a partir de ayer he venido escuchando.

Pero a fuerza de ser sincero con ustedes, creo que el papel del Consejo de la Judicatura Federal no está suficientemente difundido. Por tanto, en muchos ámbitos aún de los más desarrollados en el orden cultural, en el orden jurídico, básicamente se desconoce; por eso es conveniente reiterar algunas circunstancias y el motivo de su creación. Así que habiendo hecho esta aclaración, procederé a dar lectura a estas notas muy cortas que he preparado.

Con la reforma constitucional de 1994, el Poder Judicial de la Federación sufrió una profunda transformación que lo colocó en una nueva etapa de su historia con amplios horizontes para su futuro desarrollo y perfeccionamiento.



Consejero Miguel A. Quirós Pérez

La reforma se inscribió en la larga tradición nacional que ha buscado subordinar la totalidad de los actos del poder público a la Constitución y a las leyes. Como puede advertirse de las razones del Constituyente Permanente, el eje central de la reforma de 1994 fue el de fortalecer y consolidar el carácter de tribunal constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atento a los nuevos tiempos que se vivían y se vislumbraban.

Se consideró impostergable privilegiar y renovar la misión del Alto Tribunal como guardián supremo de la Ley Fundamental. “No podemos fincar nuestras expectativas en la certidumbre de la ley y vivir en la incertidumbre de su cumplimiento”, rezaba la exposición citada.

Con el propósito de consolidar el papel de tribunal constitucional de la Suprema Corte de Justicia, el Poder Revisor de la Constitución le confirió mayores facultades en materia de controversias constitucionales y acción de inconstitucionalidad; redujo, como se sabe, el número de ministros de 26 a 11, como se establecía en el texto original de la Constitución de 1917, otorgándoles el derecho de un haber por retiro, y además, con la señalada intención de que los ministros se liberaran de las cargas de trabajo administrativo, y el Pleno de la Corte contara en adelante con mayor tiempo para el desahogo de sus funciones jurisdiccionales, se dispuso así la creación del Consejo de la Judicatura Federal.

El Consejo de la Judicatura Federal quedó como un órgano especializado, dotado de independencia técnica y de gestión, como ya se ha dicho, para emitir las resoluciones que tiene a su cargo: las funciones de administración, las de vigilancia, la disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción, como ya también se ha dicho en reiteradas ocasiones, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La reforma de 1999, otra trascendente reforma, redefinió las funciones del Consejo de la Judicatura Federal y su relación con la Suprema Corte, generando un atingente equilibrio y colaboración constitucional.

Hoy, a casi una década de la reforma de 1994, la experiencia ha demostrado lo acertado de la decisión legislativa. La Suprema Corte dedica la mayor parte de su tiempo y esfuerzos a la ardua labor de impartir justicia, ya sea resolviendo



Mesa 2 “El papel del Consejo de la Judicatura Federal en el fortalecimiento de la justicia en México”

conflictos entre Poderes, juzgando normas generales, o generando y uniformando jurisprudencia, todo ello a la luz de la Ley Fundamental.

El Consejo de la Judicatura Federal se instaló el 2 de febrero de 1995. Desde entonces muchos son los logros, pero también los pendientes. A lo largo de estos ocho años de existencia ha designado a 546 juzgadores, de los cuales 297 son jueces de distrito y 249 magistrados de circuito. Ha instalado 165 tribunales colegiados de Circuito, 62 tribunales unitarios de Circuito, 2 tribunales unitarios de Circuito “B”, 244 juzgados de Distrito, además de 25 juzgados de Distrito “B” temporales, como esfuerzo para atender las excesivas cargas de trabajo.

En materia disciplinaria, se han resuelto tres mil 135 quejas en contra de funcionarios judiciales, de las cuales 441 han sido declaradas fundadas; se han impuesto 311 apercibimientos privados, 29 apercibimientos públicos, 53 amonestaciones privadas, 65 amonestaciones públicas, 44 suspensiones, 29 destituciones y 15 inhabilitaciones.

La delicada misión de nombrar y adscribir magistrados y jueces, de poco serviría si no va acompañada de una sólida carrera judicial. Por ello, el Consejo de la Judicatura Federal, a través de su Instituto, ha realizado en todo este tiempo innumerables concursos de oposición para designar a juzgadores federales, nombrando así a más de 249 magistrados de Circuito y 297 jueces de Distrito.

Cabe comentar que a partir del año 2000, el Consejo estableció paralelamente a los concursos de oposición, la obligación de concursar las especialidades de Administración de Justicia en juzgados de Distrito y en tribunales de Circuito, egresando hasta ahora nueve generaciones.

La Escuela Judicial imparte desde cursos básicos hasta posgrados; cuenta con 35 extensiones en todo el país, además de la sede en el Distrito Federal; y emplea técnicas de vanguardia como la educación virtual a distancia. Ello ha propiciado a la fecha que por sus aulas hayan transitado más de 47 mil aspirantes: actuarios judiciales, secretarios de juzgado, jueces de Distrito, magistrados de Circuito y secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La importancia de la carrera judicial es tal que la Constitución Federal alude



Consejero Miguel A. Quirós Pérez

a ella en dos ocasiones: en el artículo 97, al referirse al nombramiento y remoción del personal de los órganos jurisdiccionales, y en el artículo 100, al consagrar, como sus principios rectores, a los de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad e independencia.

Si bien fue el Poder Revisor de la Constitución quien instauró en la Norma Fundamental los principios que rigen la carrera judicial, fue el legislador secundario quien al expedir la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en 1995, se ocupó de definirlos.

En el dictamen aprobado por el Senado de la República en su sesión de 24 de abril de ese año, se concibió a la excelencia judicial, “como una norma de aptitud y aplicación de los juzgadores que aspiran al nivel de la perfección en la función de aplicar la ley o de interpretarla al resolver los conflictos de interés público y particular”; al profesionalismo lo conceptuó como “la condición de capacidad técnica y formativa de las personas a quienes corresponde elaborar el razonamiento jurídico que concluye en forma de resolución, sobre las premisas constitutivas de la litis de toda causa jurisdiccional”; la objetividad la ideó como “esa cualidad suficiente y plena de interpretación de la ley y de comprobación de los hechos contrastados por las partes, despejada hasta lo humanamente posible de cualquier asomo de subjetividad o de relatividad que pueda entorpecer la función del juzgador, en agravio de la impartición de justicia”; la imparcialidad la definió como “un hábito de conducta y de disposición abierta que bien puede obtenerse con el desempeño de las labores dentro de una carrera judicial y que va modulando el raciocinio por encima de la apreciación particular, natural a las partes de todo conflicto, para poner al juzgador por encima de la litis y sometido sólo al imperio de la ley”, y sobre la independencia judicial, asentó que “es la nota que no puede conseguirse mas que con la seguridad en el desempeño laboral de los juzgadores, con la certeza del nombramiento y la de saberse sujetos a la promoción y con la adecuada retribución y estímulos que les brinde la tranquilidad personal, lo que en su conjunto significará la existencia de un poder judicial que no guarde dependencia en ningún sentido, ni mucho menos relación de jerarquía alguna con los funcionarios de los otros Poderes de la República, a fin de estar en la capacidad de cumplir con el papel que la Carta Magna le ha asignado.”

La quintaesencia de un Poder Judicial fortalecido y digno de cumplir con el mandato que la Constitución impone es, por tanto, la carrera judicial.



Mesa 2 “El papel del Consejo de la Judicatura Federal en el fortalecimiento de la justicia en México”

Sin embargo, aún resta mucho por hacer. Una preocupación genuina de magistrados y jueces es la situación que guardarán al momento de su retiro. Actualmente, conforme a las disposiciones legales aplicables, los juzgadores tienen derecho a la jubilación, ya sea por tiempo de servicios o por cesantía en edad avanzada.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación prevé el retiro forzoso de jueces y magistrados al cumplir los 75 años de edad, cualquiera que sea su aptitud para seguir ejerciendo la función jurisdiccional.

En el marco jurídico vigente, las prestaciones sociales que tienen derecho a percibir jueces y magistrados, ya sean jubilados, pensionados o retirados, se reduce a una nimia pensión que no guarda proporción con los que devengaban mientras estuvieron en activo, ni mucho menos con la elevada responsabilidad que desempeñaron durante su vida laboral.

Bajo estas circunstancias, y aun cuando el acuerdo número ocho del 23 de junio del año 2000, expedido por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y el acuerdo general 48 de 1998 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, prevé la existencia de un sistema complementario de pensiones para los impartidores de justicia, las expectativas del retiro son poco halagüeñas al no existir un mecanismo presupuestal que apoye con suficiencia el patrimonio del fideicomiso que en cumplimiento a tales acuerdos, se ha constituido

Si bien de 1995 a la fecha tan sólo se han retirado 24 magistrados, debe tomarse en cuenta que la plantilla judicial va aumentando paulatinamente.

El buen juzgador guarda un sentimiento de lealtad con las instituciones y con el deber ser. Es más que justo que quien ha dedicado toda su vida al servicio de la justicia vea recompensados sus esfuerzos al final de su carrera.

Garantizar este derecho es una cuestión de carácter prioritario, para lo cual será necesario reformar las leyes conducentes o la propia Constitución.

Respetable auditorio: Señalaba el maestro Floris Margadant: *Primero creamos a nuestras instituciones, luego ellas nos crean a nosotros.* Del Consejo de



Consejero Miguel A. Quirós Pérez

la Judicatura Federal no se debe desconfiar, ni poner en entredicho su capacidad. Los pendientes, efectivamente, son muchos; los desafíos, mayores.

La expectativa de los justiciables de contar con órganos jurisdiccionales que resuelvan los asuntos que les encomiendan de manera pronta, completa, imparcial y gratuita depende mucho de la existencia de instituciones fortalecidas y renovadas, que en manos de funcionarios honestos, independientes y capaces, comprometidos y entregados con la ardua labor de impartir justicia, podrá satisfacer con toda seguridad esa legítima aspiración de todos los mexicanos.

Maestro Hugo Alejandro Concha Cantú

Coordinador de la Unidad de Investigación Empírica
del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Es investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. La áreas y líneas de investigación que ha estudiado son: sociología del derecho, derecho constitucional, administración de justicia, ciencia política, derecho comparado. Es reconocido su interés en los temas de Justicia, el Estado y el Poder Judicial. Ha publicado los libros: *Coordinadores de Estrategias y propuestas para la reforma del Estado, Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas* (2001); *Coordinador de Sistema representativo y democracia semidirecta, Coordinadores de Estrategias y propuestas para la reforma del Estado, Estrategias y propuestas para la reforma del Estado, Conclusiones y relatorías del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sistema representativo y democracia semidirecta* (2002). Ha participado en los libros: *Transiciones y diseños institucionales, Hacia una nueva constitucionalidad* (2000); *Justicia* (2001); *Estado de derecho y transición jurídica, Tribunales y justicia constitucional* (2002). También se han publicado sus artículos en Cuadernos de la Judicatura y la Revista Mexicana de Justicia.



Mesa 2 “El papel del Consejo de la Judicatura Federal en el fortalecimiento de la justicia en México”



“... la transparencia se puede entender también como un acercamiento muy importante con la sociedad, como este mismo coloquio lo representa. El poder difundir lo que hacen los órganos en todos sus innumerables aspectos... una política judicial ideal debe de buscar ese acercamiento con la sociedad.”

Hugo Alejandro
Concha Cantú

Transcripción textual de los comentarios del Dr. Hugo Alejandro Concha Cantú, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, a las ponencias que con el tema “El Papel del Consejo de la Judicatura Federal en el fortalecimiento de la justicia en México” presentaron los Consejeros Adolfo O. Aragón Mendía y Miguel A. Quirós

En primer lugar quiero agradecer de manera muy sentida al propio Consejo de la Judicatura, y de manera muy particular a la Dirección de Comunicación Social, que ha operado en gran medida en la organización de este evento, por darme el honor de poder estar hoy aquí sentado con ustedes. Quisiera yo empezar estos breves comentarios retomando algunas de las ideas recién expuestas por el señor consejero Miguel Quirós. Comparto yo con él la idea de que en México hacemos muy poco análisis de nuestras propias instituciones, con frecuencia nos vemos como sociedad inmiscuidos en largos y a veces muy cansados procesos de debate sobre las instituciones necesarias o incluso sobre la reforma necesaria a las propias instituciones, pero una vez que éstas se han creado o se han reformado es muy escaso encontrar estudios, encontrar argumentos más o menos desarrollados donde se hable de los logros y aciertos de las propias instituciones.

En ese sentido, creo que el poder celebrar este ciclo de mesas redondas es un gran acierto por parte del propio Consejo, y en



Doctor Hugo Alejandro Concha Cantú

su caso de este instituto, donde se haga un análisis precisamente de esta institución, que de manera muy particular ha acarreado creo que múltiples logros, múltiples aciertos de lo que es la administración de justicia en nuestro país.

En ese sentido tomo una segunda idea, más que un comentario que hizo también el señor consejero Quirós. Él hablaba, citando al maestro Margadant, de esta relación tan complicada que existe a veces entre las instituciones y la propia sociedad. Creo yo que una de las razones por las que el estudio científico del derecho en términos generales presenta una gran complejidad radica precisamente en esta relación endógena con el cambio social. Es cierto que si bien el derecho es muchas veces contemplado como un elemento que puede provocar el cambio social, el propio proceso de la sociedad, su propia evolución, muchas veces puede ser contemplada a la inversa, componente causal que provoca transformaciones al derecho.

Y en ese sentido, así me gusta empezar o hacer comentarios respecto al Poder Judicial Federal en la actualidad y específicamente DE UNO de sus componentes más importantes, como es el Consejo de la Judicatura, que nos vuelve a presentar una relación semejante con el sistema democrático ya instaurado en México, ya que ese órgano puede ser contemplado como un producto de la propia democratización de una sociedad que exige contar con un poder judicial independiente, eficiente y accesible para la resolución de aquellos conflictos y controversias propias de su competencia.

Pero al mismo tiempo puede ser visto ya hoy en día, en el 2003, como un componente activo muy importante que explica al propio régimen democrático mediante una separación de funciones administrativas de las jurisdiccionales, logrando con esto fortalecer a los juzgadores en su actuar, haciendo realidad el poder tener hoy en día mejores juzgadores independientes, mediante la selección, preparación de personas aptas y capaces que cuentan con los méritos precisamente para enfrentar sus tareas que, como todos sabemos, son de una gran intensidad y responsabilidad.

En resumen, entendiendo y viendo al propio Consejo de la Judicatura como la posibilidad o posibilitando un espacio donde se formulan políticas de perfeccionamiento y consolidación de la propia institución jurisdiccional en su conjunto.



Mesa 2 “El papel del Consejo de la Judicatura Federal en el fortalecimiento de la justicia en México”

Un órgano como el Consejo de la Judicatura, como ya lo dijimos, o como ya la he dicho, creo que presenta muchos logros y también aquí los señores Consejeros lo dijeron, y presenta por lo mismo todavía muchas tareas pendientes, dicen ellos.

Dentro de los logros yo tomaría un poco esta idea, me ha gustado mucho, creo lo sintetiza muy bien lo que expuso el señor Consejero Aragón. Él habló básicamente y cada uno de ellos nos explicó los seis componentes que se pueden apreciar como los grandes logros de un órgano como lo es el Consejo de la Judicatura: la creación de los jueces, es decir, los nuevos órganos, la política que se requiere dentro de la propia institución para crear nuevos órganos, atender a ciertas demandas de ciertas presiones sociales, para destinar recursos y poder crear nuevos juzgados, nuevos tribunales.

El segundo componente (...) una vez que están creados, así como los ya existentes, hay que dotarlos de equipo e infraestructura, eso es igualmente importante para que puedan rendir su función de manera adecuada.

Un tercer componente son entonces ya los recursos humanos, la profesionalización de todos los miembros de la propia Judicatura, de los juzgadores del más alto nivel, como por supuesto el personal administrativo y de apoyo que conforman las propias unidades jurisdiccionales.

Yo agregaría un elemento que acaba de mencionar el señor Consejero Quirós, la profesionalización, incluyendo desde la selección y la preparación de aquellos que van a ingresar, como también preocupándonos por hacer realidad el retiro, que los propios juzgadores puedan contar con las condiciones necesarias para que desde el momento que dejen de llevar a cabo su función puedan continuar con una vida digna; perfeccionar precisamente todo ese sistema de profesionalización.

Un cuarto componente, muy aunado a la profesionalización, obviamente, son los concursos de selección y designación de los propios (...) de esta institución.

Como quinto elemento yo vería que también hay un sistema de control, un control disciplinario muy fuerte, muy importante para que las funciones se lleven



Doctor Hugo Alejandro Concha Cantú

de manera adecuada, expulsar los vicios, decía el Consejero Aragón, y la ineficacia dentro del propio Poder Judicial. Y aunado a esto está el último elemento, que ya es el sistema de sanciones. Con todo esto se puede así apreciar, creo que de manera muy sintética, los enormes logros del Consejo de la Judicatura en sus apenas ocho años de creación.

Ahora me gustaría referirme a lo que, por lo que escuché de los señores Consejeros y un poco de mi propia cosecha, yo entendería un poco como los retos o parte de las tareas pendientes que existen en el Poder Judicial y en particular en el Consejo de la Judicatura.

Yo vería dos grandes grupos y la verdad es que los veo a partir precisamente de los propios logros que se han alcanzado. El primer grupo, pues, es mejorar en términos generales la prestación de la administración de justicia, del servicio de lo que es la justicia, así lo podemos entender mediante la formulación y puesta en práctica de políticas concordes con el contexto democrático y la naturaleza misma de la función.

Esto es una tarea que suena fácil, pero creo que tiene su buen grado de complejidad; es decir, conjugar políticas con una serie de características. Ahora las voy a enumerar con la función muy específica de la institución jurisdiccional. Por lo que tiene que ver con estas políticas, creo que tienen que ser políticas eficientes, políticas transparentes, políticas de acercamiento con la sociedad. Las políticas eficientes, y esto justo lo acabamos de ver en un curso en el Instituto de la Judicatura, creo que hay que entenderlas; bueno, en un sentido amplio, son aquellas que buscan mayores resultados en un menor tiempo, pero también que eleven la calidad del servicio de administrar o de impartir justicia, y que reduzcan también idealmente los costos de este mismo servicio. Eso es por lo que plantea esta política.

Esto se conjugaría de manera muy particular con la función. Creo que ha habido logros, el logro más significativo a partir de que se hicieron estos importantísimos cambios dentro de la institución, fue precisamente abatir de manera muy importante el llamado rezago judicial, la sobrecarga de trabajo que se tenía, el enorme número de casos que no habían sido resueltos. Esto se logró, bueno, precisamente a partir de todos estos sistemas, estos componentes a que



Mesa 2 “El papel del Consejo de la Judicatura Federal en el fortalecimiento de la justicia en México”

me referí hace un momento: la profesionalización, más personal, más infraestructura, controles disciplinarios, para que en general lo que se hace, se haga por lo pronto en tiempo.

En ese sentido, creo que se ha dado un muy importante resultado en lo que tiene que ver con lo que se tiene que producir y en el tiempo que se tiene que producir. El reto, en todo caso, tendría que ser, creo yo, el lograr una justicia más amplia, más cercana, pero en este rubro particular quizá una de las tareas pendientes es hacer un esfuerzo todavía para elevar la calidad de las propias resoluciones. Se está ya trabajando en ello y creo que se va a lograr con resultados muy importantes, básicamente en lo que tiene que ver con técnicas de interpretación, técnicas de argumentación, que obviamente se imparten dentro de los cursos del propio Instituto de la Judicatura Federal.

Pero ahí yo vería como que es de las cosas que se están ahora trabajando, una vez que se han logrado estos primeros resultados. Asimismo, y esto es algo que en México, en términos generales, se ha debatido bastante, hay que pensar que la administración de justicia todavía tiene quizá algunos obstáculos, que muchos de ellos están fuera de la propia institución. Es también ya un lugar bastante común analizar muchas veces lo que sucede con la profesión en su conjunto.

Quizá, y esto lo he mencionado también, me da la impresión que las transformaciones de la propia institución jurisdiccional llegan al límite cuando se topa ya con la propia modernización o transformación que requiere el gremio de litigantes, los propios abogados de nuestro país. Ayer, justo en la ceremonia de inauguración, aludían algo el director de este Instituto y el rector, respecto a lo que existe en las escuelas de derecho en México. Creo que ahí todavía hay una tarea muy pendiente, que eventualmente perjudica, hasta cierto punto, la propia administración de justicia. En algún momento, creo yo, ese es un componente que si bien está fuera de la institución, como incide tanto tendremos que llegar a un debate, un análisis de cómo se pueden conjugar esfuerzos para cambiar ese elemento en particular.

Hay otro factor que tiene que ver con la estructura de nuestro sistema de impartición de justicia. Mucho se discutió hace dos años, cuando se iniciaba el



Doctor Hugo Alejandro Concha Cantú

actual gobierno, sobre lo que tenía que hacerse con el sistema jurisdiccional en su conjunto, en sentido sustantivo, no formal, básicamente refiriéndonos a la justicia administrativa si era o no necesario uniformar. Se determinó por lo pronto que no era el momento, que no había las condiciones para hacerlo. Pero eventualmente ése es también un desafío que está ahí, no propiamente de la institución, o no sólo de la institución, sino de todo el sistema de justicia mexicano.

Y obviamente también creo que hay un tema muy pendiente que afecta a la propia institución, que es la estructura de la justicia penal en su conjunto. Eso también se debate ya en muchísimos ambientes, tanto académicos como profesionales. Transformaciones que son necesarias por fuera de la institución, pero que también inciden en ella, que tienen que ver con el sistema de procuración de justicia.

Eso creo que de alguna forma está ahí y representa, si bien lo repito, no una responsabilidad sola de la institución, sí la institución va a tener que participar en esos debates de manera muy importante. Lo que tiene que ver con el último componente de esta primera característica de las políticas judiciales, es el asunto de los costos. Creo que se ha avanzado muchísimo pensando en los costos que representa la justicia para la sociedad, pero obviamente todavía hay un gran camino que avanzar.

Y en ese sentido creo que también es necesario empezar a generar sistemas de evaluación al desempeño y gestión más sofisticado que básicamente se dirigen a lograr dos objetivos: Uno, que de alguna forma existe, una mejor herramienta de planeación por parte de los órganos que toman las decisiones, por parte del propio Consejo de la Judicatura. Eso creo yo que es algo que ha ido evolucionando y cada vez cuentan con mejores instrumentos. Pero algo que me parece a mí muy importante es justamente lograr un instrumento útil para el manejo de cada unidad jurisdiccional; es decir, no sólo en esa naturaleza jerárquica de la institución, no sólo por parte de los órganos de gobierno, sino de cada unidad jurisdiccional. Mecanismos o sistemas de análisis, de desempeño y gestión donde cada juzgador, en un concepto de gestión auténticamente democrática, pueda planear, prever, anticipar, documentar, tomar mejores decisiones e incluso prevenir los problemas cuando sabe que se empiezan a presentar. Eso me parece que es también, quizá, un área donde todavía se puede trabajar.



Mesa 2 “El papel del Consejo de la Judicatura Federal en el fortalecimiento de la justicia en México”

Otra característica que yo vería dentro de una política judicial casi ideal, por llamarle de alguna forma, es la transparencia. Ha habido ahí también un avance muy importante, el propio Consejo de la Judicatura creo que ha incidido muchísimo informando respecto de las muchas funciones que se llevan a cabo, pero hoy en día, como ustedes saben, viene a colación la ley que se aprobó hace un año, la Ley Federal de Acceso y Transparencia Pública Gubernamental, la cual le permite tanto al Poder Legislativo como al Poder Judicial Federal en el plazo de un año, que está casi por agotarse, crear su propia reglamentación de cómo llevar a cabo ese acceso y transparencia informativa pública.

También le establecen obligaciones muy concretas. Yo creo, en términos generales, que si bien hay avances importantes, y estoy seguro que debe haber muchos más que estamos a punto de conocer, la transparencia debe de pensarse en tres sentidos. Obviamente como mejores mecanismos de rendición de cuentas, eso es en términos generales el espíritu de esta idea de la transparencia informativa. Pero además, como la transparencia debe pensarse para lograr una mejor comunicación entre pares para que los juzgadores, tanto de la institución federal judicial como de cada unidad jurisdiccional, puedan tener más información sobre lo que hacen los jueces que se encuentran en las mismas o con características y condiciones similares a las de ellos, simplemente para compartir experiencias, tanto de la institución como quizá también incluso pudiera llegarse el caso con algunos otros poderes judiciales, guardando todas las diferencias del caso.

Creo que la transparencia se puede entender también como un acercamiento muy importante con la sociedad, como este mismo coloquio lo representa. El poder difundir lo que hacen los órganos en todos sus innumerables aspectos. Finalmente, creo que una política judicial ideal debe de buscar ese acercamiento con la sociedad. Mucho creo que se ha hecho en distintas labores. Llama mucho la atención en este sentido el propio Instituto de la Defensoría Pública que existe dentro del Poder Judicial Federal, que es sin duda una institución muy importante.

Pero obviamente creo que queda todavía para todos, para el Poder Judicial Federal, para los académicos, para otras instituciones, pensar que lo que necesitamos es lograr un cambio en la cultura de la legalidad en nuestro país. Pensar en un derecho que sea útil, que sea accesible, que sea sencillo, que sea eficaz;



Doctor Hugo Alejandro Concha Cantú

que efectivamente la gente lo vea como un instrumento que está al alcance para mejorar sus condiciones de vida. Creo que en ese sentido podría también pensarse que hay un camino por recorrer.

El segundo gran elemento que yo veo, por mencionar algo, dentro de los retos que encuentro dentro del Consejo de la Judicatura, es ciertamente, continuar con sus labores, mejorar el elemento humano que tiene la difícil tarea de juzgar, de resolver conflictos, y mediante esa función, obviamente, la muy delicada tarea de interpretar la norma jurídica; en este sentido no hay mucho qué decir, ya se ha dicho en esta mesa, es muy visible, está al alcance de la información pública transparente.

Los grandes esfuerzos y logros se han llevado a cabo básicamente por el Instituto de la Judicatura Federal de alguna forma coadyuvado por algunas otras instituciones dentro del propio poder judicial, como es el Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles, el propio Instituto de la Defensoría Pública la Visitaduría Judicial. Todos ellos, de algún modo, colaboran a crear mejores elementos humanos dentro del Poder Judicial Federal.

Creo que a través de los años estas instituciones han logrado desarrollar programas verdaderamente notables que han acarreado resultados muy palpables. Sin embargo, la sociedad mexicana, quizá por una muy larga historia de desigualdades, de fragmentación de amplios sectores que se encuentran en condiciones de pobreza, todavía presenta un importante déficit en la materia de justicia, en la protección auténtica y eficaz de sus derechos, a pesar de existir más y mejores jueces y magistrados. Hay que recordarlo, básicamente es algo que podemos anotar en la institución federal y en algunas instancias federativas, pero difícilmente podríamos decir que todo el país tiene esta misma realidad. Hoy todavía millones de mexicanos claman por una mejor administración de justicia, esto es palpable en varias de las encuestas de opinión que en los últimos años se han hecho. Ahí, en ese sentido, hay un gran camino que recorrer.

Yo finalizaría simplemente diciendo que frente a la ya muy citada frase de que el Poder Judicial Federal que existe hoy en 2003 presenta una realidad radicalmente distinta de la que existía hace diez años, casi son instituciones diferentes en su totalidad. Estamos seguros de que esto se debe en gran medida al Consejo



Mesa 2 “El papel del Consejo de la Judicatura Federal en el fortalecimiento de la justicia en México”

de la Judicatura Federal y sus logros, pero aún más, que esta tendencia nos hará decir lo mismo en diez años, ya no sólo de que sea una institución distinta, sino de que propio Poder Judicial Federal coadyuve de alguna manera con su ejemplo, con su directriz cuando esto sea pertinente respetando, obviamente, los principios del sistema federal de nuestra Constitución, pero ayudando y coadyuvando a esa mejora, a esa transformación en todo el sistema de justicia abarcando a las entidades federativas, a las unidades jurisdiccionales administrativas; es decir, que esos logros que existen ya hoy por hoy en la institución jurisdiccional federal, de alguna manera se logren derramar, logren contagiarse y ayuden de manera importante a las otras instancias que tienen esta delicadísima tarea.

Muchas gracias.



Mesa 3 “La Visitaduría Judicial”

*Miércoles 28 de mayo, 18:00
hrs.
Auditorio Héctor Fix-Zamudio*

*Mesa redonda
“La Visitaduría Judicial”*

*Ponentes
Consejero
Jaime Manuel Marroquín
Zaleta,
Presidente de la Comisión
de Disciplina del CJF*

*Magistrado
Héctor Gutiérrez de
Velasco,
Visitador Judicial*

*Magistrado
Óscar Vázquez Marín,
Visitaduría Judicial del Conse-
jo
de la Judicatura Federal*

*Moderador
Doctor
Javier Saldaña Serrano,
Investigador del Instituto de
Investigaciones Jurídicas
de la UNAM*



Consejero Jaime Manuel Marroquín Zaleta

Presidente de la Comisión de Disciplina del CJF

Cursó la Licenciatura en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México y obtuvo la Maestría en Derecho en la Universidad Iberoamericana. Se ha desempeñado como catedrático en la Escuela Libre de Derecho de Puebla. Es investigador del Instituto Politécnico Nacional. Ha publicado diversos libros, entre ellos: *El Error Judicial Inexcusable como Causa de Responsabilidad Administrativa*, Colección Discursos, Número 16, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001; *Cuando el Juez deja de ser Libre*, Colección Discursos, Número 18, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001; *El nombre del juez*, Colección Discursos, Número 27, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2002. Dentro del Poder Judicial de la Federación ha ocupado los diversos cargos de la Carrera Judicial, entre los que destacan: secretario de Estudio y Cuenta de la Tercera Suprema Corte de Justicia de la Nación, juez Primero de Distrito en los estados de Chiapas y en Puebla, magistrado en diferentes tribunales que tienen sus sedes en la ciudad de Puebla, Puebla. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo designó Consejero de la Judicatura Federal el 9 de julio de 1999.



Mesa 3 “La Visitaduría Judicial”



“La Visitaduría Judicial, como ustedes saben, es un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal. Como yo la percibo es un órgano cuya función debe ser fundamentalmente correctiva y preventiva y secundariamente disciplinaria.”

*Jaime Manuel
Marroquín Zaleta*

Transcripción de la ponencia presentada por el Consejero Jaime Manuel Marroquín Zaleta, Presidente de la Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal, el miércoles 28 de mayo de 2003, a las 18:00 hrs., dentro del marco del octavo aniversario del CJF, en el auditorio Héctor Fix-Zamudio del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

La Visitaduría Judicial, como ustedes saben, es un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal. Como yo la percibo es un órgano cuya función debe ser fundamentalmente correctiva y preventiva y secundariamente disciplinaria. Correctiva, porque a través de las inspecciones de los visitadores judiciales podemos detectar irregularidades de tipo administrativo en el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y tomar en consecuencia las medidas pertinentes para su enmienda; y preventiva porque precisamente las visitas de inspección que se realizan periódicamente permiten al Consejo tomar las medidas para evitar la comisión de errores en la administración de un órgano jurisdiccional.

Secundariamente, disciplinaria, porque también a través de las visitas de inspección, puede detectarse la mala conducta, que es excepcional en el caso de los juzgadores federales, pero que desde luego se da; o bien, la comisión de otros errores en el ejercicio de la función, que ameriten la imposición de una sanción disciplinaria.



Consejero Jaime Manuel Marroquín Zaleta

El pasado 26 de febrero del año 2003, se emitió un acuerdo que, en mi concepto, marca un hito en la historia del Consejo de la Judicatura Federal, para modernizar la Visitaduría Judicial y es a este acuerdo al que quiero referirme en esta breve intervención.

Antes de 1995, las visitas de inspección a los órganos jurisdiccionales las realizaban los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre ellos se distribuían los órganos jurisdiccionales; realizaban una visita anual que tenía como función, básicamente, un acercamiento con los juzgadores.

En épocas pasadas, resultaba sencillo que un ministro de la Suprema Corte pudiera estar al tanto del juzgado que le había tocado visitar, de modo que los titulares de los órganos jurisdiccionales, cuando tenían algún problema, podían acudir al ministro visitador. Esto se podía hacer, porque antes no teníamos tantos órganos jurisdiccionales, pero ahora, con cerca de mil juzgadores, es imposible que una persona esté al tanto de lo que sucede en un órgano jurisdiccional.

Las visitas realizadas por los ministros de la Suprema Corte cumplieron su función, pero en el año de 1995, en el que se expide la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se cambia la organización de la Visitaduría para crear a la Visitaduría Judicial, como órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal.

Se establece que los visitadores deben reunir, entre otros requisitos, el de la licenciatura en Derecho y que deben ser elegidos en un concurso de oposición. Como ustedes se pueden dar cuenta, la nueva Ley Orgánica no establecía el requisito de que los visitadores deberían tener el carácter de jueces de distrito o magistrados de circuito; sin embargo, la anterior integración del Consejo de la Judicatura Federal consideró conveniente, a través de un acuerdo general, agregar un requisito a los que enumeraba la Ley Orgánica, para establecer que el visitador judicial, además de ser licenciado en Derecho, tenía que ser juez de distrito o magistrado de circuito. Posteriormente, todos los visitadores tuvieron y tienen todavía el carácter de magistrados de circuito.

Esta organización de la Visitaduría, cumplió también su función. Los 17 visitadores judiciales, que actualmente se encuentran en funciones, se preocupa-



Mesa 3 “La Visitaduría Judicial”

ron con responsabilidad por practicar con toda acuciosidad las visitas de inspección y esto trajo como consecuencia que los titulares de los órganos jurisdiccionales se preocuparan por organizar lo mejor posible sus juzgados y tribunales, de modo que la visita periódica ha sido una ocasión para que el titular del órgano ponga al día el juzgado o tribunal ante la proximidad de la visita.

Creo que la todavía actual integración de la Visitaduría cumplió esa función y como Consejero de la Judicatura Federal, en este foro quiero expresar mi reconocimiento a ese cuerpo de visitadores que han trabajado con gran responsabilidad profesional.

Actualmente se practica una visita ordinaria anualmente y los titulares tienen que rendir un informe circunstanciado, sobre una serie de datos estadísticos que corresponden al segundo periodo del año. Independiente de esas dos visitas, cuando el Consejo de la Judicatura Federal, sea el Pleno o cualquiera de sus comisiones, detecta alguna irregularidad que considera grave en el funcionamiento de un órgano solicita a la Visitaduría la práctica de una visita de carácter extraordinario.

Sin embargo, la actual organización y el actual funcionamiento de la Visitaduría cumplió ya también con su idea inicial, y consideramos que ya se cerró el ciclo para que siguiera funcionando con su actual estructura. Consideramos que hay una serie de inconvenientes que hacen necesario modernizar la Visitaduría.

¿Cuáles son estos inconvenientes? En primer lugar, la tardanza en el proceso: las visitas ordinarias suelen durar hasta una semana, el visitador judicial levanta un acta que suele ser muy voluminosa. Yo he visto actas de visita de hasta más de cien fojas. Claro, esa acta tiene que ser examinada por la Secretaría Ejecutiva de Disciplina que elabora un dictamen que en consecuencia es también mucho muy voluminoso: Esto rebasa la capacidad de los consejeros de la respectiva comisión, puesto que siendo tan voluminosos los dictámenes, pues tienen que leerlos, que revisarlos, prácticamente con lectura dinámica.

Además, consideramos que dados los recortes presupuestales que ha sufrido en los últimos años el Consejo de la Judicatura Federal, ya resulta demasiado oneroso el costo de la Visitaduría. Cada visitador está apoyado por dos secreta-



Consejero Jaime Manuel Marroquín Zaleta

rios técnicos, hay que cubrir los viáticos tanto del visitador como de los secretarios técnicos, y no nos olvidemos que los visitadores son magistrados de circuito.

Ante la creciente demanda de nuevos órganos jurisdiccionales, al Consejo le hacen mucha falta los magistrados, no en la Visitaduría, sino en el ejercicio de su función. Necesitamos personas experimentadas como ellos, y consideramos que es imperioso que regresen a su función, ya con la rica experiencia que tienen, no sólo como juzgadores federales sino también como visitadores judiciales, esto los enriquece y a nosotros nos hacía falta que se incorporaran a su función ante los nuevos desafíos que enfrenta la administración de justicia en México.

Ante esta eficacia que ya es limitada, la Comisión de Disciplina del Consejo que presido hizo una revisión, un análisis de lo que ha sucedido con las visitas ordinarias, a partir de mediados de 1999 que es cuando empezó a funcionar la actual integración del Consejo de la Judicatura Federal. Y de ese análisis que se hizo se obtuvieron las siguientes conclusiones:

En primer lugar, después de ese engorroso análisis de las actas de visitas, se concluía que lo detectado eran irregularidades menores en la inmensa mayoría de los casos. Se aperturaban algunos procedimientos de responsabilidad administrativa por irregularidades menores que a lo más traían como consecuencia una sanción muy leve o un apercibimiento privado hecho al juzgador o se declaraban los procedimientos infundados o improcedentes.

Los visitadores, en algunos casos, como buenos magistrados de circuito, hacían observaciones de carácter jurisdiccional, no precisamente por la comisión de errores inexcusables, sino observaciones de tipo jurisdiccional que a ellos les parecían importantes, pero cuando se abría el procedimiento de responsabilidad administrativa por tales irregularidades, pues puedo decir que casi invariablemente, con contadísimas excepciones, la denuncia correspondiente se declaraba improcedente, porque se considera que de entrarse a analizar esas deficiencias de carácter jurisdiccional se vulneraría el principio de la independencia judicial, cuya preservación es, a mi juicio, la principal función del Consejo de la Judicatura Federal.



Mesa 3 “La Visitaduría Judicial”

Y algo muy importante, todos los casos graves que han dado lugar a resoluciones en que se han impuesto a juzgadores, sanciones severas, me refiero yo a la suspensión del funcionario o a la destitución del funcionario, salvo un caso excepcional, un solo caso, todos los demás fueron detectados no en visitas ordinarias, fueron detectados por quejas administrativas presentadas por los justiciables o en visitas extraordinarias que fueron ordenadas por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que ya tenía información sobre las irregularidades existentes.

Entonces, las visitas ordinarias no detectaban problemas graves. Pero hay otra cosa que es muy importante: ese trabajo tan minucioso que vinieron realizando los visitadores judiciales y que se traducía en una serie de información que asentaban en las actas, al ser tan voluminosas las actas, los datos se perdían y eso evita la posibilidad de que el Consejo a través de esos datos que se obtuvieran de las actas de visita pudiera establecer normas para su corrección.

En conclusión: la actual organización de la Visitaduría Judicial, primero nos cuesta mucho; segundo, la información de los visitadores se pierde, y tercero, no cumple con su función que, a mi juicio debe tener, correctiva y preventiva.

Con vista en eso, el 26 de febrero de 2003 se dictó ese acuerdo al que me refería al principio: En este acuerdo se establecen las siguientes modalidades importantes: se crean dos cuerpos de visitadores, los que se denominan visitadores judiciales “B” y los que se denominan visitadores judiciales “A”.

Los visitadores judiciales “B”, en un número de 17, se están eligiendo. Ahora está el proceso, se están eligiendo mediante un proceso de oposición libre, oposición libre porque pudieron ingresar tanto personas internas del Consejo Judicial de la Federación, como personas externas: Ambos tipos de personas están participando en el proceso de selección.

Para ser visitador judicial “B”, no se requerirá ya ser juez o magistrado, bastará con ser licenciado en Derecho y satisfacer una serie de requisitos, como una determinada experiencia profesional, honorabilidad, etcétera.

Y los visitadores judiciales “A” son tres magistrados de excelencia, uno de los cuales está en esta mesa, que se eligieron mediante un concurso de méritos, Se



Consejero Jaime Manuel Marroquín Zaleta

trató de buscar a personas con amplia experiencia en la función jurisdiccional, sólo tres magistrados de circuito cuyas funciones voy a referir enseguida:

Los visitadores judiciales “B” van a ser los encargados de practicar las visitas ordinarias, igual que en la anterior organización, una visita ordinaria al año. Subsiste el informe circunstanciado, pero estas visitas ordinarias tienen una modalidad muy importante, será mediante el sistema denominado “check listen” o “checklist”, como ustedes quieran. Esto significa que los visitadores, en forma automatizada, tomarán datos. Los señores magistrados y el señor visitador general hicieron una labor estupenda, elaborando los formatos para las visitas ordinarias. Se toma un dato en forma automática, a través de la computadora que recibe inmediatamente la Secretaría Ejecutiva de Disciplina.

El visitador judicial, en esta forma, es una especie de auditor administrativo; por ningún motivo podrá hacer observaciones de carácter jurisdiccional; se limitará a tomar datos sobre aspectos cuantitativos y cualitativos que sean verificables a través de estos formatos preestablecidos.

Después, me voy a referir a las ventajas que tendrá este sistema y que yo pienso que verán con muy buenos ojos los titulares de los órganos jurisdiccionales. Seguramente, mis compañeros que harán uso de la palabra se referirán con más detalle al contenido de estos formatos, pero de lo que se trata es de poner una cruz, si es que se hiciera manualmente o de apretar una tecla en la computadora; es un sistema automatizado.

Los visitadores judiciales “A”: ¿Cuál es la función de los visitadores judiciales “A”? Antes de referirme a la función de estos tres magistrados de excelencia, quiero insistir en lo que es el principio básico de la jurisdicción. El principio básico de la jurisdicción es la independencia de los juzgadores, pero la independencia no significa que la potestad pueda ejercerse sin control.

En mi concepto, esta es una definición que yo doy, la independencia judicial es fallar conforme a derecho, esto es la independencia judicial, ¿a qué me refiero con esto? Fallar conforme a derecho significa no fallar influido por factores externos, llámese autoridades políticas, llámese autoridades jurisdiccionales, llámese partidos políticos, sindicatos, grupos de presión.



Mesa 3 “La Visitaduría Judicial”

El juzgador debe fallar conforme a derecho, no influido por factores externos. La independencia trasladada al proceso, significa imparcialidad y la imparcialidad significa no fallar por simpatía o por favorecer a alguna de las partes en el proceso; significa fallar conforme a derecho. No significa precisamente ubicarse en una posición equidistante, porque el derecho no es así. Recuerden el principio de que debe darse un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales. Independencia significa fallar conforme a derecho.

La independencia como sujeción al derecho implica entonces, necesariamente que los fallos de los juzgadores estén fundados y motivados. No creo yo ser indiscreto, si les platico una anécdota en el proceso de selección para el nuevo consejero del Poder Judicial Federal, a raíz de que terminó el mandato, la gestión del consejero José Guadalupe Torres Morales.

La Suprema Corte hizo un análisis muy minucioso de todos los candidatos a ocupar ese importante cargo. Entre los finalistas se encontraba el señor magistrado Vázquez Marín, que llamó mucho la atención de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al insistir en su experiencia como visitador judicial, de que algunos juzgadores no fundaban ni motivaban los fallos.

La independencia judicial entendida como sujeción al derecho implica la fundamentación y motivación de los fallos. El paradigma de la sentencia arbitraria es la sentencia no razonada, es la sentencia con afirmaciones dogmáticas, es la sentencia carente de fundamentación y motivación. En este sentido, lo que queremos de los señores visitadores judiciales “A” es que en casos excepcionales puedan apoyar al Consejo de la Judicatura Federal para hacer un examen de determinados fallos, no en cuanto a determinar si son acertados o desacertados, porque si lo hiciéramos vulneraríamos la independencia judicial, no es esa la idea, sino para determinar si no están fundados ni motivados, se sustentan en afirmaciones dogmáticas, o contienen errores judiciales inexcusables.

Además, y esto es muy importante señalarlo, el análisis de una resolución, no necesariamente se puede hacer para fines disciplinarios; también se puede hacer para fines premiales. Piensen ustedes en la presea Ignacio L. Vallarta, que anualmente se entrega al mejor juzgador. Su otorgamiento puede ser el resultado del análisis de los fallos de los candidatos a recibir el premio. Además, los visitadores



Consejero Jaime Manuel Marroquín Zaleta

judiciales "A" también practicarán visitas extraordinarias, en los casos en que el Consejo tenga noticias de graves irregularidades en el ejercicio de la función. Pero quiero aquí insistir: los casos irregulares, los casos de mal comportamiento en el Poder Judicial Federal, son excepcionales.

La regla es la de juzgadores responsables que trabajan hasta altas horas de la noche. Aquí está un grupo de jóvenes que está tomando un curso muy pesado. Después de muchos años de experiencia jurisdiccional, se someterán a un riguroso examen de oposición para ver si pueden ser distinguidos con el cargo de jueces de distrito. La regla en el Poder Judicial Federal es la competencia, la regla en el Poder Judicial Federal es la honorabilidad, la excepción son los que fallan.

En síntesis, ¿cuáles son las ventajas del nuevo sistema? Primero lo ordinario: las visitas practicadas por los visitantes judiciales "B", siendo automatizadas, permitirán elaborar una tipología de irregularidades. De antemano, los titulares sabrán qué es lo que se les va a revisar, cuáles son las irregularidades en las que pueden incurrir, ellos podrán consultar los formatos. Eso facilitará muchísimo las cosas a los titulares.

Segunda, una métrica de las irregularidades. La Secretaría Ejecutiva de Disciplina, estando automatizado el sistema, tendrá también una forma de medir cuáles son las irregularidades que ameritarán simplemente una recomendación al titular y cuáles son las irregularidades graves que, en casos de excepción, podrán ameritar la apertura de un procedimiento de responsabilidad administrativa.

Lo anterior, dará certeza a los titulares. Además, como los visitantes judiciales "B" no podrán hacer observaciones de carácter jurisdiccional, existirá un absoluto respeto a la independencia judicial de los juzgadores. No se inferirán molestias a los titulares durante la práctica de las visitas. El visitante judicial "B" será un tomador de datos, el titular deberá seguir laborando normalmente, no tendrá que emplear tiempo en preparar su visita, él de antemano sabrá cuál es el formato automatizado y durante el periodo se irá preocupando de que todo esté en orden, para que el visitante judicial «B», simplemente vaya a tomar datos. Éste será una especie de auditor.



Mesa 3 “La Visitaduría Judicial”

El visitador judicial “B” no puede en ningún caso revisar el trabajo jurisdiccional y lo recalco porque esto me parece sumamente importante. La función controladora permitirá al Consejo proponer reformas y corregir deficiencias, ya no se perderán datos. Ahora podremos obtener esos datos en forma rápida y detectar las causas de las irregularidades para establecer constantes y para mejorar la administración de justicia tanto a nivel regional como nacional.

El Consejo podrá tomar decisiones en forma expedita. Al momento en que el visitador capture la información, el Consejo ya la estará recibiendo.

No quisiera yo extenderme más, porque creo que ya he hablado demasiado. Pero creo que con el nuevo modelo que iniciará a partir del primero de julio próximo, el Consejo de la Judicatura Federal dará un paso muy importante para mejorar en México la impartición de la Justicia Federal.

Muchas gracias.

Magistrado Héctor Gutiérrez de Velasco

Visitador Judicial del Consejo de la Judicatura Federal

Es licenciado en Derecho en la Universidad de Guadalajara y se especializó en Finanzas Públicas, en la Universidad Nacional Autónoma de México; también cuenta con la Especialidad Judicial, por el Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En 1989 recibió el reconocimiento «Enrique Romero González» de la Asociación de Abogados Manuel Crescencio Rejón. Dentro del Poder Judicial de la Federación ha ocupado los siguientes cargos: actuario y secretario del Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal; secretario del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco; secretario del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Jalisco; secretario del Primer Tribunal Colegiado del Tercer Circuito; secretario de Estudio y Cuenta en la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; juez Segundo de Distrito en el Estado de Chiapas; juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Jalisco; y magistrado del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito. Desde de 1996 ocupa el cargo de Visitador Judicial del Consejo de la Judicatura Federal.



Mesa 3 “La Visitaduría Judicial”



*“De lo que vimos al inicio
a lo que vemos actual-
mente en los juzgados,
definitivamente considero
que la labor de la
Visitaduría Judicial ha
sido positiva.”*

*Héctor Gutiérrez de
Velasco.*

Síntesis de la ponencia presentada por el Magistrado Héctor Gutiérrez de Velasco, Visitador Judicial de la Visitaduría Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, el miércoles 28 de mayo de 2003, a las 18:30 hrs., dentro del marco del octavo aniversario del CJF, en el auditorio Héctor Fix-Zamudio del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Dentro del marco de este ciclo de mesas redondas conmemorativas del octavo aniversario del Consejo de la Judicatura Federal, el Magistrado Héctor Gutiérrez de Velasco, Visitador Judicial en funciones y miembro del todavía vigente cuerpo de visitadores judiciales hasta el próximo primero de julio, en que la Visitaduría Judicial se transforma, se moderniza y agiliza en aras de una mejor impartición de justicia, abordó con conocimiento de quien lo ha vivido y ha transitado haciendo camino, los antecedentes normativos de la Visitaduría Judicial. De inicio, el Magistrado Gutiérrez de Velasco aclaró que la Visitaduría Judicial no tiene antecedentes antes de la reforma de 1994. La disciplina y la vigilancia correspondían al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y existía un reglamento de visitas de la Suprema Corte, que entró en vigor el primero de enero de 1966, y ese reglamento mencionaba que los ministros deberían de hacer visitas periódicas a los tribunales colegiados y a los juzgados de Distrito, y deberían de vigilar la conducta de sus titulares y recibir las quejas. Tres eran las tareas fundamentales de estas visitas: revi-



Magistrado Héctor Gutiérrez de Velasco

sar expedientes, vigilar la conducta de jueces y magistrados e investigar quejas que previamente se hubieran presentado en contra de jueces y magistrados. Ésas eran las tres tareas de los ministros. No obstante que existía un reglamento, los ministros, si querían, hacían las visitas en la forma como ellos creían conveniente. No había una uniformidad ni en el tiempo ni en la forma de practicar visitas. Había muy buenas visitas, cierto, muy buenos ministros, pero no había uniformidad. Ése es el antecedente, confirma Gutiérrez de Velasco.

Con la reforma judicial de 1994, la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial Federal, con excepción de la Suprema Corte, recayó en el Consejo de la Judicatura Federal. En mayo de 1995 entró en vigor la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que actualmente nos rige y creó como órgano auxiliar del Consejo a la Visitaduría Judicial, por lo cual ésta realmente no tiene un antecedente legislativo directo. No hay más antecedente —insiste el Magistrado Gutiérrez de Velasco— que las visitas que hacían los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por eso cuando se requirió elaborar un formato para la realización de las mismas hubo que recurrir a las actas de visitas que ellos elaboraban. Al año siguiente, en mayo de 1996, se iniciaron las visitas ordinarias a tribunales colegiados y juzgados de distrito. Primero se nombraron cuatro visitadores en un concurso de oposición y después otros diez, y teniendo como normatividad los artículos 98, 99, 100, 101, 102, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, nos lanzamos a hacer visitas —comenta el Magistrado Gutiérrez de Velasco—. Uniformar aquello fue todo un reto, pues era la primera vez que se hacía un programa de visitas. Antes no existía, los ministros las hacían cuando querían y no había un programa en forma. Ese año fue la primera vez que se hizo un programa y se elaboró por primera vez un formato para efectuar visitas.

Como todo inicio y con los tropiezos propios del ensayo y error, corrigiendo sobre la marcha y haciendo cambios donde era necesario, nos fuimos a hacer visitas con ese formato, producto del resumen de varias actas de ministros de la anterior Corte, con los pocos artículos de la Ley Orgánica y con un curso de informática, porque muchos no sabíamos nada de computación y nos tuvieron que dar un curso— aclara el Magistrado—, empezamos en mayo de 1996. Encontramos muchísimas cosas —dice el Magistrado Gutiérrez de Velasco—, y al decir muchas cosas se refiere sin lugar a dudas a la falta de orden y uniformidad en los procedimientos administrativos que dentro de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial Federal imperó por mucho tiempo. Esos primeros años



Mesa 3 “La Visitaduría Judicial”

fueron muy difíciles, porque a la falta de orden y uniformidad administrativa, a la diferencia de criterios y a la ausencia muchas veces de orden en los archivos, en la manera de guardar los valores, se sumaba la falta de unidad y criterio en cuanto a los formatos de visita. *“El formato nos lo dieron —expresa el Magistrado Gutiérrez de Velasco— y cada visitador también le agregó y le quitó a su gusto, y después empezaron los reclamos por parte de los visitados, que no había uniformidad en la forma que un visitador y otro hacían las visitas. Uno pedía unas relaciones, otro pedía otra, no había uniformidad”.*

En diciembre de 1998, el Consejo de la Judicatura Federal emitió el Acuerdo General No. 44, que es el que viene a regular a la Visitaduría Judicial, a las visitas en sí y a los comités de investigación. Ahora bien, asienta el Magistrado Gutiérrez de Velasco, aunque este acuerdo puso un poco más de orden y trató de establecer una norma, tiene el inconveniente de que se elaboró haciendo una recopilación de todas las actas de visitas que hacía uno y otro visitador, las amalgamaron de alguna forma un poco organizada y lo hicieron acuerdo; por ello, resultó demasiado enunciativo y sin un orden, situación que después de venirse aplicando y estudiando motivó la creación de la nueva estructura de la Visitaduría Judicial a que momentos antes había hecho alusión el Consejero Marroquín Zaleta. *“El mencionado acuerdo, entre otras cosas, en su momento —dice el Magistrado Gutiérrez de Velasco— trajo como novedad la creación de visitas ordinarias para efectos de ratificación, que no prevé la ley, pero que de alguna forma, para enterarse del quehacer de algún magistrado o juez al que próximamente se le iba a vencer el término para ser o no ratificado, y quería el Consejo saber algo más de su tarea, se ordenaba la práctica de estas visitas”.*

En un principio se hacían las dos visitas anuales que establecía la ley, pero en virtud de los altos costos y de algunos reclamos de los órganos jurisdiccionales, a quienes les molestaban las visitas, en noviembre de 1999 se reformó el artículo 22 del acuerdo No. 44, creándose la figura de los informes circunstanciados. Esto es, una especie de autovisita que se hace el juez o el magistrado, por demás impropia; pero era una forma de no molestarlos y de ahorrar costos al Consejo.

El 7 de diciembre de 2001, el Consejo de la Judicatura emitió un acuerdo por el que, por primera vez, autorizó formatos preestablecidos para la realización de visitas. Una comisión de varios secretarios del Consejo presentaron los proyec-



Magistrado Héctor Gutiérrez de Velasco

tos, y se autorizaron. Por primera vez se contaba ya con un formato que, al haber sido acordado por el Consejo, tenía vigencia. En estos formatos predeterminados se establecía la inspección de las sentencias. La respuesta no se hizo esperar y a los pocos meses de que se empezaron a realizar visitas con este nuevo formato hubo quejas por parte de algunos magistrados, en el sentido de que de alguna forma se estaba entrometiendo el visitador en la función jurisdiccional. Y para evitar cualquier suspicacia en relación con la independencia jurisdiccional de los juzgadores, el Consejo reformó el formato para que no se llenaran esos rubros referentes a las sentencias. Actualmente se hacen visitas todavía con este formato de 2001.

Ya para terminar su narración el Magistrado Gutiérrez de Velasco comenó con cierta nostalgia: *“Yo, dentro de tres días más voy a cumplir siete años de haber rendido protesta como visitador. Al terminar el ciclo, uno ve en retrospectiva y se pregunta si se hizo bien, si se hizo mal, tratando de hacer un juicio valorativo de la función. Yo, al hacer este juicio, considero que ha sido positiva la labor de la Visitaduría. De lo que vimos al inicio a lo que vemos actualmente en los juzgados, definitivamente considero que es positiva la labor de la Visitaduría Judicial. Ver aquellos archivos sin orden en algunos juzgados, ver el rezago, la forma cómo se guardaban los valores, es muy diferente a como se guardan, se ordenan y como se resuelve también hoy en día... definitivamente ha habido un logro, yo lo he visto, lo he vivido”.*

Magistrado Óscar Vázquez Marín

Visitador General del Consejo de la Judicatura Federal

Obtuvo la licenciatura en Derecho en la Universidad de Guadalajara. Ha impartido clases en el Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Instituto de la Judicatura Federal, Extensiones Jalisco y Chihuahua, así como en diversas universidades. Dentro del Poder Judicial de la Federación ha ocupado los siguientes cargos: actuario y secretario del Juzgado de Distrito en el Estado de Sinaloa; secretario del Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito; secretario del Juzgado Primero de Distrito en Materia Penal en el Estado de Jalisco; secretario del Primer Tribunal Colegiado del Tercer Circuito; secretario de Estudio y Cuenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; juez Primero de Distrito en Materia Penal en el Estado de Jalisco; fue nombrado magistrado de Circuito en 1988, con ese cargo estuvo adscrito al Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito y en diversos Tribunales de distintas materias en el Tercer Circuito; Visitador Judicial del Consejo de la Judicatura Federal. En el 2003 fue nombrado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal Visitador General.



Mesa 3 “La Visitaduría Judicial”



“Creo que el rubro más importante de la visita en cuanto a la función jurisdiccional, claro que sin invadir ésta, es la revisión de expedientes.”

Óscar Vázquez Marín

Transcripción de la ponencia presentada por el Magistrado Óscar Vázquez Marín, Visitador Judicial de la Visitaduría Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, el miércoles 28 de mayo de 2003, a las 19:00 hrs., dentro del marco de la celebración del octavo aniversario del CJF, en el auditorio Héctor Fix-Zamudio del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Para finalizar la participación de los ponentes en esta tercera mesa de la celebración del octavo aniversario del Consejo de la Judicatura Federal, tocó el turno al Magistrado Óscar Vázquez Marín, quien al considerar que el tema ya estaba lo bastante expuesto por los participantes que le habían antecedido en el uso de la palabra, estimó pertinente, aparte de abordar un panorama general de la Visitaduría Judicial, hablar sólo sobre algunos aspectos que se revisan en las actas de visita. “Al igual que el compañero Héctor Gutiérrez de Velasco, he tenido la suerte de vivir la transición de lo que es la Visitaduría que pronto va a fenecer, y tratar de armar lo que va a ser la estructura de la nueva Visitaduría —comentó el Magistrado Vázquez Marín—; me ha tocado palpar los logros y sentir los avances que se obtuvieron, pero también, como él lo decía, es un ciclo que termina.

“La Visitaduría es un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal (CJF), competente para inspeccionar el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y



Magistrado Óscar Vázquez Marín

supervisar la conducta de sus integrantes, actividad que a la fecha desarrollan los magistrados visitadores que acuden a los órganos jurisdiccionales a practicar las visitas en representación del CJF.

“Habré de hacer referencia breve al Acuerdo 44/98 del Pleno del CJF, en cuanto se refiere a la clasificación de las visitas en ordinarias y extraordinarias, y ordinarias para efecto de ratificación, y además que en el propio acuerdo se establece la temporalidad de la práctica de las visitas. Se señala en dicho acuerdo que serían tres días para Unitario, cuatro días para Colegiado, y cinco días para Juzgado de Distrito. En posterior acuerdo del Pleno del CJF, se estableció aumentar un día a Tribunales Unitarios para que fuera en cuatro días, y a los Juzgados Mixtos y en Procesos Penales, a seis días.

“Por otra parte, el artículo 100 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que el visitador judicial acudirá a practicar ordinariamente visita en los órganos jurisdiccionales cuando menos dos veces por año. Como ya refería el Magistrado Héctor Gutiérrez de Velasco, esto llegó a ser materialmente imposible, por eso existía un Acuerdo del Pleno del CJF en el cual se estableció el informe circunstanciado.

“La nueva conformación de la Visitaduría, como muy atinadamente la describió el Consejero Jaime Manuel Marroquín Zaleta, va a simplificar los procedimientos; sin embargo, los rubros que se cubren actualmente en las actas de visita seguirán inmersos en los nuevos formatos, porque si entendemos que la función primordial es inspeccionar el funcionamiento de los órganos y la conducta de los integrantes de los mismos, habré de referirme a algunos de los rubros, para que vean la importancia que esto tiene.

“En las anteriores actas de visita, con relación al funcionamiento de los órganos, voy a destacarlos por su importancia, porque si nos referimos a todos, llevaríamos demasiado tiempo.

“El cumplimiento de recomendaciones del dictamen de la visita anterior: Nos abocamos a él, porque generalmente se refería a retraso en las notificaciones o bien retardo en el dictado de las resoluciones. ¿Cómo lo hacíamos? Pidiendo los expedientes relativos, para verificar el cumplimiento de las recomendaciones.



Mesa 3 “La Visitaduría Judicial”

Esta actividad tiene relación directa con el funcionamiento del órgano. Luego nos pasamos a revisar aquellos documentos importantes que tienen un valor significativo y que requieren de un resguardo especial en el juzgado. En este aspecto, nos concretamos a revisar el lugar donde se resguardan los documentos, para constatar que se tiene control sobre los mismos.

“Otro de los rubros importantes en materia de visitas, que también se va a contemplar en los nuevos formatos, de los cuales haré una pequeña referencia al final de mi intervención, es el relativo a que se tiene que supervisar lo referente a automóviles, droga, armas, cartuchos, y vigilar que se encuentren debidamente registrados en los libros de control, así como el destino de esos bienes, por la importancia que esto tiene. Tanto el arma como el narcótico y el automóvil pueden tener trascendencia o pueden ser objetos de prueba en el procedimiento, y cuando no se tiene el cuidado suficiente en el manejo de estos objetos de delito, obviamente que el juzgado no funciona adecuadamente, por eso es uno de los rubros de mayor importancia que nosotros vigilamos y hacemos la comparación con el expediente y los libros de control, para ver si efectivamente los datos coinciden y existe un control específico sobre los mismos.

“Enseguida pasamos a la revisión de los libros de gobierno. El libro de gobierno, como saben ustedes, es un documento muy importante para tener un control sobre el manejo de los juzgados. En este aspecto revisamos que todas las anotaciones se encuentren bien, que no existan borraduras ni enmendaduras, y sobre todo, si hay algún error en ellos, exista salvado ese error.

“Ustedes se preguntarán de qué manera se logra la revisión de los libros. Se hace un muestreo de expedientes y se hace la comparación en cuanto a los registros. De esta manera nosotros verificaremos si se hicieron correctamente las anotaciones de los libros.

“El aspecto estadística que se nos presenta en las relaciones de existencia anterior, ingresos, egresos y existencia actual, tanto en el rubro de amparos como en procesos, cateos, órdenes de cateo y todo lo que maneja un juzgado de distrito. Esta estadística, que es presentada por el titular del órgano, es objeto de una verificación con los libros de control. De esta manera nosotros nos vamos a enterar si funciona adecuadamente, porque en algunos casos nos damos cuenta



Magistrado Óscar Vázquez Marín

que no coinciden los datos reales con los datos que presentan, lo que puede traer como consecuencia una recomendación.

“El juez tiene la obligación de cuando menos practicar dos visitas carcelarias al año en los centros penitenciarios donde tiene reos a su disposición. ¿Con qué finalidad? Para verificar si a estas personas las atienden debidamente los defensores públicos, o si tienen quejas, incluso contra integrantes del órgano jurisdiccional. De esta visita se tiene que levantar un acta, y el visitador verifica que se cumpla con esta obligación.

“Otro rubro importante que se maneja en la práctica de las visitas ordinarias es el relativo a los inculcados en libertad condicional o bajo caución. Se piden las relaciones de sujetos que se encuentran en alguno de esos casos, se comparan con los expedientes y con los libros de control para ver si cumplen con la obligación de presentarse semanalmente, y si no cumplen con ello, si se revocó la libertad.

“Creo que el rubro más importante de la visita en cuanto a la función jurisdiccional, claro que sin invadir ésta, es la revisión de expedientes. Se solicitan los que estime pertinente el visitador. Generalmente pedíamos un promedio de cinco expedientes por cada naturaleza de asunto: amparos, incidentes, causas penales, órdenes de cateo, juicios ordinarios civiles o administrativos, órdenes de arraigo, con el objeto de verificar si se acordaron oportunamente las promociones presentadas por las partes, o bien la consignación o la presentación de las demandas, si se notificaron oportunamente, si se respetaron los términos y si se cumplieron oportunamente las resoluciones.

“De toda esta revisión de expedientes se toma nota en un formato para llenar los datos mencionados. Una vez hecha la observación, que puede darse el caso del retardo en el dictado de la sentencia, o bien de la no notificación oportuna, traerá como consecuencia que la Comisión de Disciplina, al tener a la vista ese formato, pueda formular la recomendación correspondiente.

“Solamente habré de referirme a dos rubros más. El caso del control sobre causas suspensas, pues es muy importante que lo tenga el señor juez, y es un aspecto que vigilamos nosotros mucho, porque se refiere a las órdenes de apre-



Mesa 3 “La Visitaduría Judicial”

hensión. Lo que hacemos es pedir un listado de los asuntos que se encuentran en suspenso. Pedimos los más antiguos o los que nosotros consideramos pertinentes, y vigilamos si se encuentra o no prescrita la acción penal, con la finalidad de que una persona no vaya a ser detenida en forma ilegal.

“Ustedes saben que una vez corrido el término de la prescripción viene el olvido de la justicia, porque ya no hay una persecución contra la persona, y cuando un juez llega a tener asuntos prescritos sin declarar la prescripción, obviamente eso nos crea descuido en un aspecto tan importante como es la libertad.

“Finalmente, el cumplimiento de ejecutorias de amparo. Este rubro es demasiado importante por lo siguiente. En épocas anteriores había un vicio en los tribunales, pues en la medida en que se concedía una demanda de amparo, y una vez que causaba ejecutoria la concesión del amparo, se le daba vista al quejoso, y se le decía que en caso de que no contestara o no hiciera manifestación alguna, se tendría por cumplida la resolución.

“En muchas de las ocasiones se notificaba por lista, por lo que generalmente el quejoso ni tenía conocimiento, lo que traía como consecuencia que el imperio del juzgador, en cuanto a haber concedido un amparo, quedaba en la nada. Por eso existe un procedimiento, existe una normatividad en la Ley de Amparo, concretamente en su artículo 113, que nos señala que ningún asunto puede archiversarse sino hasta que esté definitivamente concluido. Vigilamos que se cumpla cada etapa del procedimiento, que una vez que cause ejecutoria la sentencia se requiera a la autoridad, y una vez con el cumplimiento dado por la autoridad se dé vista al quejoso, para que manifieste si es conforme o no con la determinación de la responsable, y es hasta en tanto cuando el juez de amparo determina si la resolución se encuentra o no cumplida.

“Estos rubros que contenían las actas anteriores, van a aparecer en los nuevos formatos de lo que va a ser la nueva Visitaduría, pero ¿qué ventajas van a tener los nuevos formatos? Va a haber uniformidad, porque como lo destacaba el Consejero Jaime Manuel Marroquín Zaleta, el visitador “B” se va a concretar a llenar datos. Se le va a dejar muy poco espacio para opinar, porque en el caso específico de la presentación de una demanda de amparo, a manera de ejemplo habré de señalarles que dice fecha de la presentación de la demanda, fecha de



Magistrado Óscar Vázquez Marín

acuerdo. ¿Qué es lo que va a hacer el visitador “B”? Llenar ambas fechas. Fecha de la audiencia, fecha de la resolución, y ya quedará a criterio de la Comisión de Disciplina si el actuar de ese juzgador, estuvo o no apegado a derecho.

“Así nos iríamos rubro por rubro en todas las actas, y como se destacaba, va a haber uniformidad en el levantamiento de las actas de visita, van a ser más simples, van a implicar menos tiempo.

“Cuando hacía referencia al Acuerdo 44/98, actualmente en vigor, y que les señalaba a ustedes los términos para las prácticas de las visitas, ahora, con motivo de la nueva reestructuración de la Visitaduría, las visitas se van a simplificar. Esto es: una práctica de visita para un juzgado de distrito, podemos hablar que va a ser en tres días; uno mixto o uno en materia de procesos penales, de cuatro días; un tribunal unitario será de dos días; un tribunal colegiado, de dos días.

“Esto va a generar que el visitado, como lo destacaba el Consejero, al tener conocimiento de lo que serán los formatos, cuando se presente el visitador a la práctica de la visita ya sabe qué datos debe de llenar, qué expedientes y qué relaciones debe de tener, para que el visitador únicamente se concrete a llenar ese formato.

“Los formatos antiguamente sí eran algo extensos, y ahora vamos a encontrar que hay formatos muy concretos. Esto es, que no creo que pasen de 20 hojas. Eso va a propiciar que la Comisión de Disciplina tenga más facilidad para revisar las actas. Éstas van a ser más objetivas, porque, les insisto, en algunos casos van a precisar fechas, y ya será la Comisión de Disciplina la que en su momento determine si ha o no ha lugar a una recomendación.

“Seguirá habiendo visitas extraordinarias. Obedecen a que cuando el Pleno del CJF o el Secretario Ejecutivo adviertan alguna irregularidad en algún órgano de la administración de justicia, se ordenará la práctica de una visita extraordinaria. A diferencia de las visitas ordinarias, que tienen temporalidad, las visitas extraordinarias no están sujetas a un tiempo, porque incluso pueden practicarse en días y horas inhábiles, dada la naturaleza de la investigación que se pueda llevar a cabo.



Mesa 3 “La Visitaduría Judicial”

“Con esto les doy una panorámica general, destacando que las nuevas visitas que se vayan a practicar van a ser uniformes, van a ser objetivas, porque nada más se van a concretar a señalar datos, y van a llevar menos tiempo en el desahogo de las mismas”.



Mesa 4 “El Consejo de la Judicatura Federal en el contexto nacional”

Jueves 29 de mayo, 10:00 hrs.
Auditorio Héctor Fix-Zamudio

Mesa redonda
“El Consejo de la Judicatura
Federal en el contexto nacional”

Ponentes
Consejero
Manuel Barquín Álvarez,
Presidente de la Comisión de
Vigilancia del CJF

Magistrado
César Esquinca Muñoz,
Director del Instituto Federal
de Defensoría Pública

Magistrado
Juan Luis González
Alcántara Carrancá,
Presidente del Tribunal Superior
de Justicia y del Consejo de la
Judicatura del DF

Licenciado
Miguel Ángel Granados
Chapa,
Columnista del periódico Reforma

Moderador
Doctor
José Antonio
Caballero Juárez,
Investigador del Instituto de
Investigaciones Jurídicas de la
UNAM



Consejero Manuel Barquín Álvarez

Presidente de la Comisión de Vigilancia del CJF

Obtuvo la licenciatura en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México. Cursó las Maestrías en Derecho y Ciencia Política en universidades extranjeras. Entre los cargos que ha desempeñado destacan: asesor del Subsecretario de Energía, consultor de la Comisión Reguladora de Energía en la Secretaría de Energía; asesor en las Secretarías de Educación Pública y de Gobernación; consejero magistrado del Consejo General del Instituto Federal Electoral. En la Universidad Nacional Autónoma de México ha sido subdirector de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, secretario particular de la Rectoría, asesor jurídico de la Coordinación del Colegio de Ciencias y Humanidades, asesor del Abogado General, director general de Asuntos Jurídicos, jefe de la División de Derecho de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, asesor de la Coordinación de Humanidades; director del Centro de Documentación Legislativa Universitaria; asesor de la Rectoría y abogado general. Es investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y en el Sistema Nacional de Investigadores. En 1999 fue nombrado Consejero de la Judicatura Federal por el Senado de la República.



Mesa 4 “El Consejo de la Judicatura Federal en el contexto nacional”



“El surgimiento del Consejo de la Judicatura puede visualizarse dentro del esquema teórico tradicional de la división de Poderes, pero también puede matizarse con el examen mucho más novedoso (inaudible) sobre los controles interorgánicos e intraorgánicos. Puede plantearse así que el Consejo de la Judicatura es el principio de control intraorgánico en el Poder Judicial.”

Manuel Barquín Álvarez

Síntesis de la ponencia presentada por el Consejero Manuel Barquín Álvarez, Presidente de la Comisión de Vigilancia del Consejo de la Judicatura Federal, el jueves 29 de mayo de 2003, a las 10:00 hrs., dentro del marco del octavo aniversario del CJF, en el auditorio Floris Margadant del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Durante el cuarto día de trabajo en el desarrollo del ciclo de mesas redondas conmemorativas del octavo aniversario del Consejo de la Judicatura Federal, tocó el turno al Consejero Manuel Barquín Álvarez, quien es el Presidente de la Comisión de Vigilancia del Consejo, intervenir con la presentación de su ponencia. Al inicio de su participación agradeció la oportunidad de participar en el ciclo de mesas y destacó la presencia de cada uno de los integrantes del presidium, haciendo alusión al maestro Granados Chapa, “quien ha escrito muy acertadamente sobre el tema del Poder Judicial y puede presentar un juicio desde el punto de vista de la sociedad”, afirmó. Y del doctor Méndez Silva, antiguo Consejero de la Judicatura, “que ya tiene la distancia como para hacer un análisis más objetivo, más, digamos frío, sobre su participación en el Consejo”.

El Consejero Barquín Álvarez quiso inicialmente abordar un punto de vista de tipo teórico, constitucionalista comparativo y asentó la siguiente reflexión: *¿qué finalidad, qué función ha tenido la integración de los consejos de la judicatura?* Y enfatizó



Consejero Manuel Barquín Álvarez

particularmente en dos factores: *los consejos de la judicatura no son parte del esquema constitucional tradicional, sino más bien del moderno, de la posguerra si ustedes quieren; y obviamente están vinculados al fenómeno de democratización de las naciones europeas después de la Segunda Guerra Mundial, y por el crecimiento del aparato del Poder Judicial que se viene registrando en forma verdaderamente aguzada en casi todos los países desarrollados después de la Segunda Guerra Mundial. Y se produce una demanda de justiciables realmente sin precedentes históricos, en parte debido a la intensificación del proceso de industrialización y urbanización; y en parte también porque la propia organización más democrática de las naciones, tanto en el ámbito europeo como en algunos otros de esta región, hace ciudadanos más conscientes y obviamente más proclives a cuestionamientos.*

Al referirse al otro factor, comentó: *El otro es una razón, posiblemente, de tipo político-constitucional, que es la necesidad de redefinir el equilibrio de Poderes dentro de cada uno de los Estados. El surgimiento del Consejo de la Judicatura puede visualizarse dentro del esquema teórico tradicional de la división de Poderes, pero también puede matizarse con el examen mucho más novedoso (inaudible) sobre los controles interorgánicos e intraorgánicos. Puede plantearse así que el Consejo de la Judicatura es el principio de control intraorgánico en el Poder Judicial.*

Por consiguiente se refirió al contexto nacional que enfrenta el Consejo de la Judicatura Federal y el problema que llega a representar el mismo, ya que controla o incide directamente en la división de Poderes. Si uno reflexiona sobre la tipología de órganos colegiados que propone Max Weber, se da cuenta que más bien corresponde a los órganos colegiados que tienen por objeto participar del poder, más que ser órganos representativos de control, como pueden ser el Ejecutivo y el Legislativo, que están oponiéndose en el presidencialismo o laborando competitivamente en el parlamentarismo. Y agregó: desde este punto de vista, creo yo que aunque sean electos en buena parte de los sistemas nacionales o estatales, no responden a patrones estrictamente representativos y aún menos el Consejo de la Judicatura Federal, porque la última reforma trató de enfatizar que no se trataba de que las personas que fuimos nombradas por el Senado o por el Ejecutivo federal los representáramos, sino que quedaríamos desvinculados y creo que ése ha sido el caso; por lo menos en mi persona ha sido completa esta desvinculación. Por ello invito a reflexionar en los orígenes. La dificultad de



Mesa 4 “El Consejo de la Judicatura Federal en el contexto nacional”

crear un control político sobre el judicial es totalmente normal en el caso del Legislativo y el Ejecutivo, y entonces la aparición de estos órganos, en particular los ejemplos iniciales de Italia y Francia, tienden a independizar más aún al Poder Judicial del Ejecutivo, y las facultades que se extraen de éste de administración, de gestión del Poder Judicial o de nombramiento de los titulares pertenecían antes a los ministerios de justicia dependientes de los respectivos poderes ejecutivos. Y afirma que este esquema, inicialmente, podría fortalecer al Poder Judicial o que, sin proponérselo, acrecentaría las facultades del Parlamento. Sin embargo, no parece demostrarlo así, en forma uniforme, la experiencia nacional, puntualizó.

Para ejemplificar los argumentos citados anteriormente, el Consejero Barquín Álvarez se refirió a un ejemplo característico: el Consejo de la Magistratura en Italia, de 1947. Yo creo que es el más acabado proyecto de darle una gran envergadura al Poder Judicial. De hecho puede decirse que el Consejo de la Magistratura es una especie de organismo cupular, no en materia jurisdiccional desde luego, pero sí en cualquiera otra dentro del Poder Judicial italiano. Y pienso que incluso se le ha dado el nivel de Poder del Estado, por la interpretación del Tribunal Constitucional que le permite interponer lo que aquí se dice controversias y que le reconoce directamente esta calidad. En el caso de este Consejo de la Magistratura italiana es una integración muy amplia de 30 miembros, 20 electos por el propio Poder Judicial y por el Parlamento y presididos en forma por lo menos... qué podemos decir, simbólica, por altas autoridades del Estado. Los 20 miembros que son electos para integrarlo, son jueces y magistrados. La representación del Legislativo está integrada por miembros de los partidos políticos, predominando una integración de la representación gremial. No es una elección libre, universal, sino que está formada con propuestas de organizaciones permanentes identificadas con afiliados, con todas las características organizativas. Haciendo referencia al ejemplo anterior, afirmó que éste es el pináculo del desarrollo de este tipo de órganos, ya que poseen facultades de disciplina y administración.

El siguiente ejemplo que expuso fue el de la República francesa, fruto de la Constitución del 58, y la cual tiene una integración menos representativa de su gremio. Es igualmente presidida por órganos nacionales, pero no necesariamente participan en su vida cotidiana. El presidente de la República no incide en la vida interna; está también el ministro de Justicia, que es el vicepresidente, y nueve



Consejero Manuel Barquín Álvarez

miembros más designados por el presidente de la República. Y se nota la presencia del Poder Ejecutivo por el hecho de que el Consejo, digamos la organización judicial, combina en Francia el ámbito de la procuración y de la administración, de tal manera que tanto los fiscales como los jueces participan de una carrera y a partir de las últimas reformas de la década anterior hay vasos comunicantes cada vez más amplios entre las dos carreras. En la misma Ley Orgánica del 92 que hace estas reformas, hay ya seis miembros que son elegibles, tres que son representantes de los 500 magistrados de más jerarquía, de más antigüedad, y otros tres que son representantes de cinco mil 500 que tienen una jerarquía todavía menor. La elección es uninominal, y a una vuelta, determina que haya una predominancia de una de las organizaciones gremiales, que es la Unión Sindical de la Magistratura. Entonces, aquí vemos otra diferencia importante con respecto a los otros poderes judiciales. Y para aclarar los ejemplos expresó que el caso de España es un caso muy criticado, ya que, contrario a su Constitución, el Consejo Superior de la Judicatura está integrado por los partidos políticos, afirmando que el Consejo español tiene una gran importancia política, pero no tiene el mismo impacto sobre la Judicatura que tienen otros consejos.

El Consejero Barquín Álvarez hizo hincapié en señalar que en muchos países, como por ejemplo España, se ha revertido el fenómeno de querer tener órganos propios. Ya sea internos pero de gobierno compartido a través de los Consejos, se ha revertido y se ha beneficiado con esta reversión al Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y el Parlamento. Anteriormente, el Parlamento no tenía gran incidencia en el nombramiento de jueces como ahora lo puede tener, pero el Ejecutivo sí tenía en sus manos el control del Poder Judicial; a esto se le ha llamado la escuela tradicional de la administración de la justicia en manos del Ejecutivo.

Al referirse concretamente al ejemplo de México, dijo que el Consejo de la Judicatura Federal inicialmente se concibe como órgano casi paralelo dentro del propio Poder Judicial. Desde luego nunca tendrá las facultades jurisdiccionales fuera de la materia de la responsabilidad. Se le entregan casi todas las funciones administrativas, quizá a las que se refiere a la Suprema Corte; pero ahí hay un órgano paralelo, digamos en situación de competencia o confusión entre las competencias, como ustedes lo quieran llamar, con la Suprema Corte, que es el órgano supremo en materia jurisdiccional. Pero la reforma de 99 aclara esta situación, y a partir de ésta el Consejo es un órgano auxiliar que se recarga en el ámbito administrativo. Inclusive en decisiones muy importantes, como promo-



Mesa 4 “El Consejo de la Judicatura Federal en el contexto nacional”

ción, definitividad, como, digamos, lo que podemos decir como la vertebración de la carrera judicial, pero siempre el recurso de revisión administrativa ante la Corte en el caso de destituciones, promociones o adscripciones. Así mismo, destacó que una característica más que introduce esta reforma es que los acuerdos generales están sujetos a que puedan ser modificados por la Suprema Corte si considera que hay algún problema de legalidad. Describió que el proyecto nacional que se dio por la reforma del 99, es que el Consejo sea un órgano auxiliar dentro del Poder Judicial mexicano.

“Habrá personas que piensan que es mejor así, que es preferible que haya un acentuación del autogobierno; habrá personas que digan que esto nos lleva a un gobierno de jueces; que en una democracia no debe haber funcionarios que no respondan ante órganos electos popularmente o ante el electorado de alguna manera, directa o indirecta. Y ésta es la polémica más importante, no solamente en estos momentos, sino que se va a desarrollar en los años por seguir.

Ya no podría examinar los órganos locales. Pero, como lo había mencionado Caballero, es muy desigual. Hay casos en que los consejos locales tienen una participación muy importante del Legislativo; entonces esto hace suponer un equilibrio con el Ejecutivo, que es el órgano que tradicionalmente había tenido el control de los poderes judiciales, por lo menos en entidades federativas. Hay otros casos en que hay representaciones importantes de los miembros del Poder Judicial, pero no hay casos de elecciones, como podemos ver en Francia y en España, aseveró.

Durante este encuentro de ideas, el Consejero Barquín Álvarez expresó que en el ejemplo de México se introdujo una figura muy deficiente de la insaculación para evitar que hubiera una articulación de afuera, de órganos corporativos, o de los propios órganos jurisdiccionales supremos que ejercían una dirección o facultades de control, ya por su prestigio profesional o por la situación que habían ocupado durante varias décadas. Esto trató de evitar el esquema del sorteo, al que aquí se le puso elegantemente insaculación y que no ha funcionado. *“Entonces no se pueden estar dando tantas participaciones de dirección en ningún órgano por la suerte; simplemente ver por las características del individuo, por su interés en desempeñar esa función, y no porque le lata, o me lata, o porque me tocó la bolita de la suerte. Estas formas y vender los puestos públicos ha sido la ruina de las democracias”,* subrayó.



Consejero Manuel Barquín Álvarez

Para concluir, afirmó que lo anterior debería desaparecer y lanzó dos reflexiones: *¿Cuál es la solución? ¿Hacer estas elecciones gremiales o revertir a nombramientos del Legislativo? Ésa es una decisión que corresponderá en cada ámbito realizarla y de alguna manera debe responder a diferentes opciones. La idea del federalismo es que cada estado, cada entidad, tenga una decisión diferente.*

Con esto diríamos que doy nada más la entrada a un análisis más exacto, más profundo, de los órganos, digamos, de control, o de gestión, o de participación, o auxiliares, depende como ustedes lo quieran ver, del Poder Judicial en México, finalizó.

Magistrado César Esquinca Muñoa

Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública

Obtuvo la licenciatura en Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es profesor del Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Instituto de la Judicatura Federal. Es miembro del Colegio de Profesores de Derecho del Trabajo de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es autor de los libros: *El Juicio de Amparo Indirecto en Materia de Trabajo* y *El Juicio de Amparo Directo en Materia de Trabajo*. Ingresó al Poder Judicial de la Federación en 1962 y ha desempeñado diferentes cargos de la Carrera Judicial: actuario en el Juzgado Tercero de Distrito en Materia Penal en el Distrito Federal, Segundo y primer secretario del Tribunal Unitario del Primer Circuito, secretario de Estudio y Cuenta en la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En 1972 fue nombrado juez Segundo de Distrito en el Distrito Federal en Materia Penal. En 1975 se le nombró magistrado de Circuito, cargo que desempeñó hasta 1995. En ese mismo año fue designado director general del Instituto de la Judicatura Federal. En 1999 el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal lo nombró director general del Instituto Federal de Defensoría Pública, cargo en el que fue ratificado en 2002.



Mesa 4 “El Consejo de la Judicatura Federal en el contexto nacional”



“A mi juicio, todo órgano público se justifica en la medida en que su actuación trasciende a la sociedad. De otra manera, por muy moderno, por muy interesante, por muy novedoso que sea, pues de nada sirve. Lo que nos interesa es saber cómo ha trascendido el Consejo de la Judicatura hacia la sociedad.”

César Esquinca Muñoa

Transcripción de la ponencia presentada por el Magistrado César Esquinca Muñoa, Director del Instituto Federal de Defensoría Pública, el jueves 29 de mayo de 2003, dentro del marco del octavo aniversario del CJF, a las 10:00 hrs., en el auditorio Floris Margadant del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

He tenido el privilegio de ser testigo y actor de la vida del Consejo, cuyo octavo aniversario estamos conmemorando, sin ser precisamente Consejero; los cuatro primeros años en que tuve la oportunidad de dirigir el Instituto de la Judicatura Federal, que fue punto determinante para establecer el sistema de carrera judicial, y los últimos cuatro con el honroso cargo de Director del Instituto Federal de Defensoría Pública.

A mi juicio, uno de los aspectos más importantes de la reforma judicial iniciada en 1994 fue precisamente el llevar al mandato constitucional la carrera judicial, por la que durante décadas estuvimos luchando los miembros del Poder Judicial, que la considerábamos necesaria para lograr su desarrollo en beneficio de la sociedad. Fueron años muy enriquecedores, pero no me referiré a ellos porque en otra mesa redonda el actual director, Licenciado Julio César Vázquez-Mellado, seguramente lo hará; sólo menciono que fue punto fundamental, a mi juicio, para consolidar el Consejo, que surge con grandes dificultades, con grandes obstáculos, incluso con un rechazo ya que no fue bien recibido por los integran-



Magistrado César Esquinca Muñoa

tes del Poder el que se estableciera un órgano que entre otras facultades tenía la que tanto preocupa de vigilar y sancionar.

La actuación de los integrantes del primer Consejo también fue determinante, en particular de aquellos que provenían del ámbito académico y que sin duda alguna tenían una idea mucho más clara de lo que era la institución y sus funciones, que la de los integrantes del Poder a los que nos llegó de improviso y sin estar preparados para ello.

Me parece que este periodo, este difícil periodo de incorporarlo de legitimarlo, se logró por la inteligencia y sensibilidad de sus integrantes, con la particularidad que he señalado, y también porque la propició el entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Vicente Aguinaco Alemán, que supo interpretar el momento histórico que se estaba viviendo y la trascendencia que tenía para la administración de justicia.

Durante estas mesas redondas se han abordado los temas básicos de la integración de los Consejos, del sistema, de sus antecedentes, sus modelos históricos y la diversidad que advertimos en toda la República, ya que algunos lo son de verdad y otros no tanto. En efecto, cuando se reforma el mandato constitucional y se establece el Consejo Federal, empiezan a establecerse los Consejos Locales, pero muchos de ellos como mera simulación, sin ser verdaderos órganos de gobierno dentro de los poderes judiciales.

Sin embargo, tomando en cuenta lo que mencionó nuestro moderador sobre el impacto que han tenido en la sociedad, a mi juicio todo órgano público se justifica en la medida en que su actuación trasciende a la sociedad. De otra manera, por muy moderno, por muy interesante, por muy novedoso que sea, de nada sirve.

Mencionaba hace un momento la carrera judicial, que significa un sistema profesionalizado de designar jueces a través de méritos, de conocimientos, alejándonos de sistemas autoritarios, y esto redundará en una mejor justicia, con obvia trascendencia hacia la sociedad.

Dicho lo anterior, trataré de exponer algunas ideas en relación con el otro órgano del Consejo que he tenido el privilegio de dirigir en los últimos años, el



Mesa 4 "El Consejo de la Judicatura Federal en el contexto nacional"

Instituto Federal de Defensoría Pública, que es el más cercano a la sociedad, a la gente común y corriente, es decir, a todos nosotros, los mexicanos.

Recordemos que el sistema de defensa pública surge en la Constitución de 1857 enfocado a la materia penal, y se consolida en el artículo 20 del Código Político de 1917, que ha sufrido una serie de reformas hasta derivar en dos apartados en los que, buscando un equilibrio entre los actores de ese drama que es el proceso penal, en uno se establecen los derechos del inculcado o procesado, y en otro los de la víctima u ofendido.

Las defensorías llamadas de oficio estuvieron mucho tiempo abandonadas, sin recursos, sin atención, sostenidas simplemente para simular que se estaba cumpliendo con el mandato constitucional de proporcionar defensa gratuita a quien no tuviera posibilidad de designar un abogado.

Y no fue ajeno el Poder Judicial Federal a ese descuido a una defensoría regida por la Ley de 1922 y el Reglamento del mismo año que expidió la Suprema Corte de Justicia, que creó una Jefatura con unos cuantos defensores y facultad absoluta de los Ministros para nombrar y remover al jefe y a los defensores, cuyas designaciones recaían en personas que las consideraban una forma de complementar ingresos y que poco se ocupaban de la defensa.

Tuve conocimiento de la defensa pública hace más de cuarenta años, cuando empecé a trabajar en un Juzgado de Distrito en Materia Penal y me impresionaron dos viejecitos que eran bellísimas personas: Don Fernando Soto y Doña María del Refugio Ramírez, los defensores adscritos que tenían un simbólico sueldo y también simbólica era su defensa.

Al paso de los años, la Suprema Corte fue poco a poco preocupándose del problema, transformó la Jefatura en una Dirección y advirtió que era necesario tener una defensoría eficiente, toda vez que pueden haber leyes extraordinarias y magníficos jueces, pero si no hay una defensa adecuada, algo no funciona en el sistema de justicia.

Si tomamos en cuenta que contratar un abogado es caro y todavía más si se trata de un abogado especializado, que en materia penal cobran a veces en



Magistrado César Esquinca Muñoa

dólares y por hora, el común de las personas quedan fuera del acceso a la justicia; esa es la realidad que trata de superar la defensa pública.

En las reformas de 1994 el tema no fue tocado, debido a que el Presidente de la República hizo referencia a que se estaba elaborando un proyecto para concentrar todos los sistemas de defensa en un solo órgano.

En espera de la iniciativa pasaron los años de 1995, 1996 y 1997, en los que la única modificación se dio en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que convirtió en Unidad a la Dirección sin mayores consecuencias, pues lo único que se hizo fue trasladar de los Ministros a los Consejeros las facultades relacionadas con la defensoría.

Es en el año de 1998, cuando se expide la Ley Federal de Defensoría Pública, tenemos la gran transformación porque redimensiona un sistema que es absolutamente necesario. Ayer, en una ceremonia, leí algunos párrafos de los conceptos vertidos por Don Ponciano Arriaga cuando presentó su proyecto de Ley de Procuradurías de Pobres, y hacía notar que lo mencionado hace más de siglo y medio, es exactamente aplicable a las realidades del México actual.

Por estas razones se expide la ley que redimensiona el sistema en dos vertientes, por un lado la defensa en materia penal y por otro lado la asesoría jurídica en otras materias; crea el Instituto Federal de Defensoría Pública como responsable de la prestación de los servicios de defensoría, con finalidades específicas de garantizar el derecho a la defensa en materia penal y hacer efectivo el acceso a la justicia en otras materias.

Tenemos así una defensoría diferente que descansa en un órgano con estructura perfectamente definida, que tiene una Junta Directiva de excelencia integrada por los Doctores Hector Fix Zamudio, Sergio García Ramírez, Jesús Zamora Pierce y José Dávalos Morales, el maestro Gonzalo Moctezuma Barragán y el licenciado Amador Rodríguez Lozano; una Dirección General, cuatro unidades administrativas, un secretariado técnico y 26 delegaciones, cinco de ellas con carácter regional.

A veces las reformas legales solamente consideran las estructuras y olvidan a quienes deben hacer realidad esas estructuras. En el caso no fue así, porque por



Mesa 4 “El Consejo de la Judicatura Federal en el contexto nacional”

un lado se crea la figura de defensor público federal, cambio que no fue meramente semántico, ya que obedeció a que la figura de defensor de oficio, tanto federal como local, cargada de una gran tradición histórica, se fue desgastando con el paso del tiempo y terminó por identificarse como un profesionista poco brillante, despreocupado de los asuntos y mal pagado, que no garantizaba un servicio eficiente. Esa es la razón del cambio desde la denominación misma, para crear al defensor público federal como servidor de tiempo completo, con prohibición expresa de dedicarse al ejercicio libre de la profesión o desempeñar cargo público en cualquier otra instancia de gobierno federal, estatal o municipal, y que sólo tiene permitidas actividades académicas en forma honorífica, aplicando las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por otro lado, se creó también la figura del asesor jurídico, que es el encargado de prestar el servicio que surge en 1998 en tres vertientes: orientación, asesoría y representación jurídica en materias fiscal, civil, administrativa y la derivada de procesos penales federales, por cuanto hace a la reparación del daño y la devolución de objetos del delito.

En la defensa penal los usuarios van a llegar a la Agencia del Ministerio Público, al Juzgado o al Tribunal, porque habrá que decir en forma enfática que la defensa que ahora proporciona el Instituto es completa, desde la averiguación previa hasta la ejecución de la sentencia. Tenemos actualmente alrededor de 240 defensores adscritos a las agencias investigadoras del Ministerio Público de la Federación, que es el punto crítico porque ahí se generan las mayores violaciones; aproximadamente 300 defensores en los órganos jurisdiccionales de primera y segunda instancia, que promueven juicios de amparo y actúan en el periodo de ejecución de la sentencia, gestionando ante las autoridades administrativas todos los beneficios que procedan a favor de los procesados.

La asesoría jurídica es algo diferente, es respuesta a la crítica permanente de que la justicia es solamente para los ricos, ya que el Instituto proporciona magníficos abogados, los asesores jurídicos, que son nuestros litigantes federales altamente capacitados; significa acceso a la justicia, que es un derecho constitucional.

Considero que es una etapa histórica de la defensoría, porque se ha redimensionado en todos los aspectos y busca la profesionalización desde las



Magistrado César Esquinca Muñoa

bases mismas. Debo mencionar como aspecto relevante, al igual que ocurrió con la carrera judicial, que fue fundamental que se estableciera el servicio civil de carrera en la defensoría, porque esto significa que actualmente los defensores públicos y los asesores jurídicos sólo pueden acceder al cargo a través de severos concursos de oposición abiertos, destacando que en los últimos celebrados las solicitudes de aspirantes han rebasado el número de mil, lo que sin duda es complicado, pero permite hacer la selección entre los mejor preparados.

En el servicio civil de carrera están definidas las categorías escalafonarias y el acceso de una a otra es, necesariamente, a través de procedimientos internos que tienen la característica de verdaderos concursos de oposición. Esto garantiza la promoción vía ascenso del defensor y el asesor al cargo de supervisor de defensores y asesores, respectivamente; del supervisor a la categoría de evaluador en la materia de su especialidad, y de éste al cargo de delegado, lo que significa, en pocas palabras, profesionalizar el servicio.

Si a esto agregamos que en el servicio civil de carrera son aspectos fundamentales la supervisión y la evaluación del trabajo de defensores y asesores, se entenderá mejor el cambio institucional de que hablamos.

El sistema de supervisión tiene dos vertientes: la directa que se lleva a cabo por un cuerpo de supervisores elegidos a través del procedimiento mencionado, quienes se constituyen en el lugar mismo en que presta sus servicios el defensor o el asesor en cualquier parte de la República, revisan sus expedientes y tienen la obligación de entrevistarse con los procesados en los centros de reclusión y recibir al público en general, para que den elementos de juicio y saber cómo se está defendiendo o asesorando. La supervisión documental, que permite a los delegados del instituto constatar, día a día, el cumplimiento de las disposiciones inherentes a la función de defensores y asesores.

Los expedientes integrados pasan a un proceso de evaluación, en el que personal cada vez más calificado analiza cuál fue la efectividad del servicio prestado. En ese sentido el Instituto se ha adelantado a otros órganos, con la particularidad de que se hace la evaluación técnica no para decir qué se debe hacer en un caso concreto, porque eso sería ir en contra de la autonomía del defensor o del asesor, sino para decirle en que aspectos su actuación es positiva y en cuales



Mesa 4 “El Consejo de la Judicatura Federal en el contexto nacional”

no, a fin de superar el servicio. Esto es, el sistema de supervisión y evaluación no tiene por finalidad de sancionar, sino que defensa y asesoría sean cada día más eficientes.

Además, la evaluación resultante de la supervisión es trascendente para el interesado porque la adscripción y permanencia dependen del buen resultado de su desempeño. Es decir, un defensor o asesor puede ser cambiado a una adscripción menos favorable si su desempeño no es adecuado, y puede también ser cesado por deficiencia en su desempeño, a través de procedimientos en los que se le da garantía de audiencia y se dictan las resoluciones en forma fundada motivada.

Tema importantísimo que hemos debatido muchas veces, al que el Director de este Instituto y el Rector de la Universidad se refirieron durante la ceremonia de inauguración, es la deficiencia con que llegan muchos de los abogados a desempeñar el cargo, derivado de esa multiplicidad de escuelas de muy dudosa calidad. Esto ha obligado a establecer en la defensoría pública federal todo un sistema de capacitación y actualización, en el que se imparten cursos por destacados académicos y funcionarios judiciales.

En el capítulo de estímulos, el día de ayer fue entregada la Medalla “Ponciano Arriaga” al Defensor Público más destacado del año 2002, que tiene el carácter de reconocimiento nacional. Se complementa así un sistema, que exige pero también reconoce el trabajo de muchos y muy esforzados servidores públicos.

Por otra parte, al crearse el Instituto Federal de Defensoría Pública fue dotado de autonomía técnica y operativa, considerándosele un órgano del Poder Judicial de la Federación en su ley específica y un órgano del Consejo de la Judicatura en términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al que está vinculado exclusivamente en lo administrativo y en lo presupuestal.

Esta autonomía e independencia del Instituto, aunada al hecho de que los defensores y asesores tienen un muy digno salario, ha permitido el avance significativo de los últimos años, ya que no podríamos exigirles que se dedicaran sólo a la función pública, si no tienen remuneración suficiente para vivir de ella. Para evitar rezagos, seguiremos pugnando por obtener más recursos financieros a fin



Magistrado César Esquinca Muñoa

de que el servicio se proporcione a mayor número de mexicanos y de mejor calidad, convencidos de que no podrá haber nunca justicia completa sin una defensa adecuada, sin una asesoría eficaz, ya que el acceso a la justicia quedaría como meramente imaginario, como simple adorno en la Constitución, si no existen los mecanismos para hacerlo realidad.

Esa garantía de acceso a la justicia es la que pretendemos hacer realidad, a través de los servicios que proporciona a la sociedad el Instituto Federal de Defensoría Pública. Gracias.

Magistrado Juan Luis González Alcántara Carrancá

Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura
del Distrito Federal

Obtuvo la Licenciatura y el Doctorado en Derecho en la UNAM; con Especialización en Finanzas Públicas; cursó la Maestría en Derecho Corporativo en el Colegio Superior de Ciencias Jurídicas; también tiene la Maestría en Artes en The Fletcher School of Law and Diplomacy. Fue Profesor en las Escuelas de Derecho de la UNAM y la UAM, en la Universidad Anáhuac, Universidad Iberoamericana, Universidad Panamericana e Instituto Tecnológico Autónomo de México, en el Colegio Superior de Ciencias Jurídicas y del Instituto de Estudios Judiciales del Tribunal Superior de Justicia. Además ha sido investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, abogado postulante, jefe del Departamento de Ciencias Jurídicas de la ENEP Acatlán, UNAM; director de la Escuela de Derecho de la Universidad Anahuac; defensor adjunto de los Derechos Universitarios en la UNAM.



Mesa 4 “El Consejo de la Judicatura Federal en el contexto nacional”



“La democracia y las prerrogativas fundamentales del ser humano sólo pueden mantenerse expeditas y vigentes con la permanente renovación y perfeccionamiento de una institución primordial en el aseguramiento de su eficacia: el Poder Judicial.”

*Juan Luis González
Alcántara Carrancá*

Síntesis de la ponencia presentada por el Magistrado Juan Luis González Alcántara Carrancá, Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, el jueves 29 de mayo de 2003, dentro del marco del octavo aniversario del CJF, a las 10:00 hrs., en el auditorio Floris Margadant del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Durante el cuarto día de trabajo en el marco del ciclo de mesas redondas conmemorativas del octavo aniversario del Consejo de la Judicatura Federal, tocó al Magistrado Juan Luis González Alcántara Carrancá, Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, hacer la presentación de su ponencia, la cual inició agradeciendo al Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal el que le formulara la invitación para participar en esta mesa redonda, al maestro Diego Valadés Ríos su hospitalidad y reconoció a cada una de las personalidades con las que compartió esta mesa de trabajo.

Al inicio de su exposición profundizó en ideas y asentó: México, nuestro país, vive una época histórica de capital trascendencia. En muy pocos años hemos avanzado hacia la consolidación de un Estado democrático y de derecho. La democracia formal ya no está en duda. El respeto al ejercicio del derecho, inalienable de los ciudadanos, para elegir a sus gobernantes es ya incuestionable, y es parte de la cultura política



Magistrado Juan Luis González Alcántara Carrancá

jurídica de todos los mexicanos. Pero debemos admitir que aún falta mucho camino por recorrer en la consecución de un designio mucho más ambicioso y de largo plazo: construir y renovar las instituciones sobre las cuales gravita el régimen de libertad al que todos aspiramos y que se rige por los principios de supremacía constitucional, legalidad, división de Poderes y transparencia de la función pública.

La democracia y las prerrogativas fundamentales del ser humano sólo pueden mantenerse expeditas y vigentes con la permanente renovación y perfeccionamiento de una institución primordial en el aseguramiento de su eficacia: el Poder Judicial. Esta rama de gobierno, dijo, se constituye en el garante de última instancia de la existencia del Estado Constitucional, razón por la cual su actuación debe ser independiente, transparente y eficaz; es decir, por un lado, debe de estar libre de interferencias de los otros Poderes, y por el otro, debe someterse a un régimen de gobierno y administración que permita a los juzgadores impartir justicia de manera honrada, responsable y expedita. Como bien sabemos, este régimen cobró vida al instruirse los primeros consejos de la judicatura en la República Mexicana.

Al hacer alusión al tema de la mesa de trabajo, reflexionó sobre la vocación federalista de las instituciones judiciales del país, afirmando que el Consejo de la Judicatura Federal ha alcanzado un mayor grado de desarrollo y para ampliar esta idea citó al Consejero Sergio Valls Hernández: *“El Consejo de la Judicatura Federal constituye un ejemplo tangible del nuevo federalismo mexicano y es una demostración de que las ideas progresistas no sólo se generan en el centro, sino que también se producen en las entidades y la Federación tiene la apertura suficiente para reconocerlo, aceptarlo y ponerlo en marcha”*. Aseguró que el Consejo de la Judicatura Federal sirve de modelo a todos los estados de la República, e incluso al Distrito Federal. Algunas ideas encaminadas a mejorar nuestro sistema de justicia no conocen de fronteras, competencias, fueros u órdenes de gobierno, sobre todo en la actualidad, cuando se han estrechado aún más los canales de comunicación entre los órganos de justicia local y los federales. Este permanente intercambio de opiniones, sugerencias y proyectos conjuntos tiende a formar un círculo virtuoso que impulsa el perfeccionamiento institucional. **La evolución positiva que ha observado el Consejo de la Judicatura Federal no es natural ni tampoco fortuita, sino que se debe, en gran medida, a la entrega y al infatigable esfuerzo que han mostrado sus integrantes desde el**



Mesa 4 “El Consejo de la Judicatura Federal en el contexto nacional”

momento en que esta noble institución cobró vida en nuestro Derecho positivo. En el Distrito Federal, afirmó, también estamos empeñados en mejorar nuestro Consejo.

Dedicó a su presentación un espacio para señalar, a su juicio, las más relevantes características del Consejo de la Judicatura Federal, al cual definió como el órgano encargado de la administración, la vigilancia, la disciplina y la carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral, y entre sus objetivos principales, subrayó, está el de garantizar la independencia y eficacia de los jueces y magistrados en el desempeño de sus responsabilidades.

Definió ampliamente cómo está integrado el Consejo de la Judicatura, destacando que en este cuerpo colegiado intervienen las tres ramas de gobierno, es decir, los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Consejo puede funcionar en Pleno o en Comisiones. El Pleno se encarga de resolver sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como los demás asuntos que la ley recomienda. El Pleno del Consejo está autorizado para crear las comisiones que considere necesarias para cumplir con su tarea. Por lo menos deben existir comisiones que se encarguen de los asuntos de administración, de carrera judicial, de disciplina, de creación de nuevos órganos, así como de adscripción. Básicamente, expresó, el Consejo tiene atribuciones de organización interna y de administración, tiene atribuciones reglamentarias, tiene facultades de designación, de organización judicial, de disciplina y de carrera judicial. Sus órganos auxiliares son la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, el Instituto de la Judicatura Federal, el Instituto Federal de Defensoría Pública, el Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles y la Visitaduría Judicial.

Al referirse al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, afirmó que éste pertenece al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el cual está encargado de la administración, la vigilancia, la disciplina de los juzgadores y demás entidades que señale la Ley Orgánica del Tribunal y, al igual que en el ámbito federal, para su integración también intervienen las tres ramas de gobierno. Su estructura la constituyen siete personas: el Presidente del Tribunal, quien también lo es del Consejo; un magistrado, un juez de Primera Instancia y uno de Paz; y dos consejeros designados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y uno por el Jefe de Gobierno. Existe libertad en cuanto al número de comisiones que pueden operar en el seno del Consejo, pero en las recientes reformas a la



Magistrado Juan Luis González Alcántara Carrancá

Ley Orgánica se señala que deben existir, por lo menos, las Comisiones de Disciplina Judicial y la de Administración. Y en cuanto a sus atribuciones, éstas podrían agruparse, aun cuando no son completamente coincidentes, de manera similar a las del Consejo de la Judicatura Federal, afirmó.

Señaló, desde una perspectiva estrictamente formal, que el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal sólo cuenta con un órgano auxiliar, el cual es producto de las reformas que señalamos. Me refiero a la Visitaduría Judicial, la cual estará bajo la responsabilidad de la Comisión de Disciplina Judicial y será competente para verificar el funcionamiento de las salas y de los juzgados, incluyendo los de Paz, y para supervisar la conducta de los integrantes de estos órganos, de conformidad con los lineamientos del propio Consejo.

Hizo referencia a las muchas similitudes existentes entre los dos Consejos, sin embargo, encuentra algunas diferencias en cuanto a la manera de alcanzar metas análogas, destacando esto como un reflejo del federalismo judicial, acentando que las dinámicas del fuero común y las del fuero federal exigen variaciones en el diseño institucional del órgano encargado de su administración, disciplina y vigilancia.

Insistió en ciertos aspectos positivos del CJF, y que el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal ha adoptado, uno de ellos tiene que ver con el hecho de que los Consejeros locales deben cumplir su cometido con plena independencia e imparcialidad y, por ello, no son representantes ni de la Magistratura, ni de la Asamblea Legislativa, ni incluso del Jefe de Gobierno. Sin embargo, dijo, estamos persuadidos de que una disposición debería establecerse directamente en nuestra Ley Fundamental, en congruencia con lo que preceptúa el artículo 100 de la Constitución para el Consejo de la Judicatura Federal. Tal vez convenga observar la posibilidad de hacer las adecuaciones pertinentes a la Base Cuarta del artículo 122 constitucional con la finalidad de dar más fuerza normativa a lo que ya dispone nuestra Ley Orgánica.

Es indispensable, señaló, que el Consejo se conduzca con autonomía e independencia. Existen algunas facultades del Consejo de la Judicatura local que debieran ser acotadas no solamente por la ley, sino incluso a nivel constitucional. El Consejo puede resolver sobre la designación, adscripción y remoción de



Mesa 4 “El Consejo de la Judicatura Federal en el contexto nacional”

jueces, así como respecto a la de los magistrados. Pid, se brinde la oportunidad de que el Pleno del Tribunal, como órgano máximo que es, revise las decisiones del Consejo, como sucede con la Justicia Federal, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme lo dispone la ley. Además, destaca de suma relevancia que se otorgue al Pleno del Tribunal Superior de Justicia la facultad de solicitar al Consejo la elaboración y emisión de acuerdos generales que aquél considere pertinentes para el buen ejercicio de la función judicial. Asegurando que esta nueva facultad no pretende limitar las atribuciones que se mantienen para el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, de elaborar y expedir los acuerdos generales que considere indispensables para ejercer sus facultades, sino por el contrario, se trata de que los trabajos que desarrolla el propio Consejo sean enriquecidos. De igual manera, que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia esté facultado para revisar los acuerdos que dicte el Consejo y, en su caso, modificarlos, siempre que se logre una mayoría calificada de por lo menos dos terceras partes de sus miembros. Al exigirse una mayoría calificada de los miembros del Tribunal para revocar un acuerdo, se lograría una democracia más decantada, al tiempo de que se conservaría la autonomía del Consejo de la Judicatura.

El Magistrado Alcántara Carrancá consideró que estas reglas de ninguna manera propiciarían un enfrentamiento entre ambos cuerpos colegiados, sino que se parte de la base de buscar las mejores decisiones que habrán de traducirse en un mejor funcionamiento y desempeño de la impartición de justicia.

Estas inquietudes, señaló, han sido recogidas ya en la nueva redacción del artículo 203 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia. Como podemos observar, dijo, estas disposiciones guardan gran similitud con aquellas que forman parte del artículo 100 constitucional, destinadas a equilibrar facultades entre el Pleno de la Corte y el Consejo de la Judicatura Federal. Sería deseable que eleváramos a rango constitucional los preceptos establecidos en el artículo 203 de la Ley que organiza la justicia en el Distrito Federal.

Al referirse al método de designación de los Consejeros provenientes de la rama judicial, el Magistrado Alcántara Carrancá hizo hincapié en que éste es un asunto de suma preocupación, ya que no fue resuelto por las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal. No es debido ni es recomendable que los magistrados, los jueces de Primera Instancia y los de Paz del Distrito Federal lleguen a ocupar el



Magistrado Juan Luis González Alcántara Carrancá

cargo de Consejero por caprichos de azar, sin que medie un método democrático de designación en el cual se tomen en consideración los méritos profesionales y aspectos técnicos y éticos de los candidatos a desempeñar esta grave función. De nueva cuenta, indicó, convendría que tomáramos en cuenta el modelo de designación dispuesto para aquellos juzgadores que integran el Consejo de la Judicatura Federal. El artículo 100 de nuestra Ley Suprema establece que serán tres los Consejeros del Poder Judicial que integren el cuerpo colegiado, y que dicha designación se hará por mayoría de cuando menos ocho votos de los integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Y propuso modificar el llamado método de insaculación que aún prevalece para el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, como en muchas otras entidades, además de que se realicen las reformas constitucionales y legales pertinentes para que los juzgadores que formen parte del Consejo sean electos por el Pleno del Tribunal por mayoría de dos terceras partes de los magistrados presentes.

Para finalizar, el Magistrado Alcántara Carrancá recomendó, con pleno respeto a las autonomías estatales, que las entidades federativas tomaran como modelo al Consejo de la Judicatura Federal en cuanto a sus estructuras y mecanismos más importantes. *“No es posible que en algunas entidades federativas aún no exista un órgano que se encargue de la administración, de la disciplina y vigilancia en la labor de los juzgadores. Desafortunadamente, aun en algunos estados en los que ya se cuenta con esta clase de cuerpos colegiados, éstos se organizan y funcionan con tal diversidad de criterios que, en realidad, no se encuentran operando como la máxima autoridad del Poder Judicial, por lo menos en el orden administrativo”.*

La experiencia de ocho años de vida de este órgano de gobierno ha demostrado ser benéfica para la justicia, tanto federal como local. Sus instituciones se han ido perfeccionando y consolidando como coadyuvantes en la consecución de una justicia cada vez más expedita, eficiente, eficaz y transparente.

Solamente me queda agradecer el tiempo que tan gentilmente me han concedido para compartir con ustedes estas reflexiones. Y vayan mis más cordiales felicitaciones a los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal por su ocho años de existencia, concluyó.

Licenciado Miguel Ángel Granados Chapa

Columnista del periódico *Reforma*

Obtuvo las licenciaturas de Derecho y Periodismo en la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. También cursó estudios de doctorado en Historia en la Universidad Iberoamericana. Ha sido catedrático y conferencista en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y otras universidades públicas y privadas. Ha ocupado cargos directivos en los diarios *Excélsior*, *La Jornada*, en las revistas *Proceso* y *Mira*, en los noticieros de Canal 11, en Radio Educación. También ha sido consejero ciudadano en el Consejo General del Instituto Federal Electoral. Desde hace aproximadamente 35 años ha sido articulista y columnista en diversos diarios. Actualmente colabora en el diario *Reforma* con su columna “Plaza Pública”, mismo nombre de la emisión radiofónica que conduce en Radio UNAM. También es articulista en la revista *Proceso*. Ha publicado los libros: *Fox and Co.*; *¡Escuche, Carlos Salinas!*; *La Banca Nuestra de Cada Día*; *Comunicación y Política, Votar, ¿Para qué?*; *Alfonso Cravioto, un Liberal Hidalguense*; *Nava sí, Zapata No.*, entre otros.



Mesa 4 “El Consejo de la Judicatura Federal en el contexto nacional”



“La vigilancia que ejerce el Consejo de la Judicatura sobre la conducta judicial, no sobre el contenido jurisdiccional de su tarea, corresponde a una necesidad impuesta por el entorno social. La supervisión es uno de los instrumentos de lucha contra la corrupción, añejo y diseminado mal en el aparato de justicia, no sólo según la creencia popular, sino también según fuentes internacionales de importancia formal.”

*Miguel Ángel
Granados Chapa*

Transcripción de la ponencia presentada por el licenciado Miguel Ángel Granados Chapa, columnista del periódico Reforma, el jueves 29 de mayo de 2003, dentro del marco del octavo aniversario del CJF, a las 10:00 hrs., en el auditorio Floris Margadant del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

El licenciado Miguel Ángel Granados Chapa, columnista del periódico Reforma, atendiendo a la invitación de participar en el ciclo de mesas redondas conmemorativas del octavo aniversario de la creación del Consejo de la Judicatura Federal que le hiciera el Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón, durante el cuarto día de trabajo presentó su ponencia agradeciendo la oportunidad de participar en este encuentro de ideas y reflexiones.

“Nació el Consejo de la Judicatura en 1995, que ha sido llamado “el año del vacío”, un verdadero annus horribilis, el año en que vivimos en peligro. La economía nacional se vino abajo, se generalizó la insolvencia, patrimonios contruidos a lo largo de una o varias generaciones se hicieron polvo, disminuyeron los ingresos de casi todos y, a cambio, el impuesto al consumo creció cincuenta por ciento. Por mor del rescate bancario se comprometió el crédito público. Proliferó el asesinato político, rompieron un ex Jefe del Estado y su causahabiente porque el hermano mayor del primero cayó preso acusado de homicidio. El gabinete se reajustó varias veces. Estuvo a punto de reestallar la guerra en el sureste.



Licenciado Miguel Ángel Granados Chapa

“Visto a la distancia el contexto nacional en el que surgió el Consejo de la Judicatura, asombra que el profundísimo daño no fuera mayor. Lo impidió la energía de la sociedad y, a pesar de todo, también la fortaleza institucional. Ambos factores permitieron que la transformación del Poder Judicial, iniciada tan pronto comenzó la administración del presidente Zedillo, pudiera establecerse sin contratiempo. La celeridad con la que fue aprobada la reforma constitucional en el Congreso de la Unión y en las legislaturas estatales, y la rapidez con que se aprobó la legislación secundaria y se integraron los órganos de la nueva etapa del Poder Judicial, fueron señales postreras, casi canto del cisne, del presidencialismo demiúrgico, capaz de todo.

“Había ya, sin embargo, en el diseño de la reforma, el reconocimiento a la nueva distribución del poder que la sociedad y el tiempo imponían. En los ocho años siguientes, esa repartición se ha desplegado en dos vertientes: por una parte, se distribuyó el poder entre los órganos del Estado; y, por otro lado, se ha ido asignando a varios partidos que paulatinamente desmontan el sistema de partido dominante casi único.

“La reforma judicial de 1995 reconoció nueva fuerza al Senado, pues le otorgó capacidad para elegir y no sólo sumarse a la voluntad del Ejecutivo en la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia. Esa colaboración de Poderes se afinó al instituirse el modo de integrar el Consejo de la Judicatura, en que intervienen el Ejecutivo, el Legislativo y el propio Judicial. Los consejeros cuyo nombramiento se origina de ese modo no representan a las fuentes de su designación. Así lo manda la ley. Pero sus diversas procedencias aseguran la presencia plural de intereses legítimos, por la perspectiva diversa con que los consejeros contribuyen a la realización de las funciones del órgano colegiado.

“Ya la reforma judicial no pudo ser consumada sólo con el partido al que pertenecía el Presidente. Fue preciso el concurso de otra fuerza política para asegurar la mayoría calificada. Ese acotamiento a la voluntad presidencial se acentuó a partir de 1997, cuando el Partido Revolucionario Institucional perdió el control de la Cámara de Diputados, saludable decisión de los ciudadanos que por un instante pudo convertirse en crisis institucional, similar a la de décadas atrás en que varias legislaturas contendían por prevalecer como la única. La tendencia a una mejor distribución del poder, iniciada en 1989 con el logro de la



Mesa 4 “El Consejo de la Judicatura Federal en el contexto nacional”

primera gubernatura ganada desde la oposición, llegó a un punto culminante el 2 de julio de 2000, cuando ese mismo partido llegó a la Presidencia de la República. Pero los votantes construyeron con su voto un gobierno dividido, pues el partido del Presidente no tiene la mayoría en las Cámaras.

“Tal división del gobierno ha impreso un nuevo dinamismo al Poder Judicial de la Federación. La Suprema Corte de Justicia arbitra a menudo en controversias constitucionales y acciones de constitucionalidad, y contribuye de ese modo al equilibrio de Poderes. Igualmente, el resto del Poder Judicial es concernido por el clima de exigencia social y de intensa apelación a la justicia de cuyos órganos parece esperarse toda solución. Ése es el contexto nacional dentro del que opera la administración de justicia federal.

“Los dos casos de financiamiento irregular de la campaña presidencial del 2000 percibidos por la autoridad electoral tocaron de lleno a la judicatura. La demanda social de claridad en todos los órdenes ha tocado a las puertas de jueces y magistrados y eventualmente lo hará a las del propio Consejo. En juzgados de Distrito y tribunales de Circuito se detuvo durante tiempo muy preciado la indagación del Instituto Federal Electoral sobre los Amigos de Fox, hasta que algunos de ellos se desistieron de las demandas de amparo que, a juicio del propio Instituto, ni siquiera debieron ser admitidas por su ostensible naturaleza electoral.

“Igualmente, decisiones de jueces y magistrados afectaron el funcionamiento de la Sección Instructora de la Cámara de Diputados, que se vio impedida de ejercer en sus tiempos ordinarios la función soberana de privar de la inmunidad parlamentaria a miembros del Congreso, indiciados en un caso que la justicia electoral resolvió ya de manera definitiva e inatacable. Se ha creado así la vistosa dicotomía por la cual un órgano judicial, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, confirma la multa de mil millones de pesos al Partido Revolucionario Institucional por actos que en su vertiente penal no pueden ser cabalmente perseguidos debido a la actuación de otros órganos del propio Poder Judicial. Por supuesto que rigurosamente hablando no hay contradicción, pues se trata de jurisdicciones diversas, por más que aborden desde perspectivas diferentes los mismos hechos. No juzgo en este momento a la justicia, reparo simplemente en la delicada función de la judicatura en casos que importan sobre-



Licenciado Miguel Ángel Granados Chapa

manera a la sociedad, porque tienen que ver con la construcción de una democracia transparente.

“La transparencia es otro dato eminente del contexto nacional en que se desenvuelven hoy la judicatura y su Consejo. Menos de dos semanas faltan para que entre en vigor la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y para que comience la vigencia de la reglamentación que emitan los poderes Legislativo y Judicial, ya que el Ejecutivo se obligó a iniciar sus tareas a ese respecto en el momento mismo de ser emitida la ley, el 11 de junio del año pasado.

“Es claro que la función jurisdiccional posee características tales que plantea arduos problemas por la tensión entre polos opuestos: la transparencia por un lado y la discreción y aun el sigilo por el otro. Pero, en apariencia al menos, es de menor complicación hacer disponible a todo público la información relacionada con las atribuciones del Consejo, la administración, vigilancia y disciplina en juzgados y tribunales, que la relacionada con “decir el derecho”. Encargado de confeccionar el anteproyecto de presupuesto de esa porción del Poder Judicial, el Consejo deberá poner sus cifras ante los ojos de todo interesado. Deberá hacer lo propio tratándose de varios momentos de la carrera judicial. A partir del 11 de junio próximo, los criterios utilizados por el Consejo para la promoción de jueces y magistrados, para negarles ese paso o para destituirlos, podrán ser conocidos por el público en general.

“El carácter colegiado de un órgano como el Consejo disminuye en alto grado el riesgo de la subjetividad y más todavía el de la subjetividad sesgada, interesada. Y esa protección se convertirá en blindaje al actuar virtualmente a la vista de todos, en casa de cristal.

“Un innegable dato del contexto nacional es la extendida demanda de transparencia, como antídoto de la lenidad y de la ineficacia, esas dos formas de la corrupción. Los jueces y magistrados, como la mujer del César, no sólo tienen que ser honestos, sino parecerlo también. No es que estén bajo sospecha. Proclamarlo sería neurótico e injustificado. Pero más que nunca ahora tendrán oportunidad de mostrarse con toda claridad tal como son. Justamente al contrario, la transparencia es enemiga de la suspicacia. En instituciones donde no hay nada que ocultar nada se oculta.



Mesa 4 “El Consejo de la Judicatura Federal en el contexto nacional”

“Un comprensible y justificable reclamo del Poder Judicial Federal concierne a su financiamiento. Se realizaron intensas promociones para persuadir a representantes parlamentarios de todas las banderas políticas, de la pertinencia de fijar un porcentaje del producto interno bruto o del presupuesto, que evite la realización anual de gestiones que, contradictoriamente, concluyen en un desenlace distante del objetivo buscado. Especialmente ahora en que el Judicial resuelve conflictos entre los dos Poderes restantes, es contrario a la prestancia de sus órganos chalanear en el mercado político la asignación de recursos. Hacerlo abre el riesgo de la mezquindad o de propiciar el valor entendido.

“En este propósito de obtener para el Poder Judicial Federal la suficiencia financiera, será de extrema utilidad la transparencia en la asignación de los recursos, una de las funciones del Consejo de la Judicatura. Parece inequívoco que uno de los factores del cambio político que está en curso en nuestro país fue el hartazgo de conductas impunemente reiteradas. Una de ellas es el abuso de los recursos públicos, su empleo a discreción, la negativa a rendir cuentas. La sociedad participante exige hoy comportamientos diametralmente opuestos a aquellos que le hurtaban el conocimiento del desempeño de las instituciones.

“No fue casual que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información resultara de una coincidencia y de la concatenación de los empeños de los más variados orígenes. Ciertamente, desde el periodo en que se preparó el relevo presidencial, en los círculos cercanos al entonces presidente electo se proyectaban normas sobre la materia. Pero la necesidad de hacerlo había surgido en la campaña, como una de las demandas más sentidas de diversas comunidades. Por eso, de modo concomitante surgieron los anteproyectos formales en varias oficinas gubernamentales y el generado por el Grupo Oaxaca, llamado así por la ciudad en que se concretó el esfuerzo conjunto de académicos, periodistas y empresas de medios de comunicación. Los legisladores, algunos de los cuales habían presentado sus propias iniciativas, realizaron una prudente amalgama de las diversas propuestas. Su resultado es apenas el primer paso, la apertura mínima necesaria para empezar, para trocar una cultura de la opacidad en cultura de la transparencia. El esfuerzo será mayúsculo en la administración de justicia. Las reservas, las reticencias propias de la función jurisdiccional se extienden naturalmente al entorno en que se encuadra la interpretación de las leyes para la resolución de conflictos. Si con prudencia se niega el acceso público a una etapa procesal en que la indiscreción pudiera ser dañina, parece también normal ma-



Licenciado Miguel Ángel Granados Chapa

nejar como si fuera cosa propia la información, pongamos por caso, sobre los contratos de obra, los de arrendamiento, las adquisiciones. Distinguir la diversa índole de unas y otras responsabilidades y eliminar las renuncias a abrir las puertas es una exigencia que el entorno impone hoy a la judicatura y a su Consejo.

“Signo de nuestros tiempos, fruto al parecer inevitable de escalas de valores que privilegian el tener por encima del ser y el conocer, las sociedades en general, la nuestra en particular, están surcadas por peligrosas tendencias a la disolución social. No se trata ya, como lo creyó la ingenuidad provinciana, de que el pensamiento innovador, heterodoxo, las doctrinas exóticas, pudieran disolver la sociedad, deshacer sus fundamentos. Ese riesgo, antes fantástico, rigurosamente real hoy, está representado por la codicia violenta, que todo lo transforma en mercancía, de cuyo comercio busca obtener la más alta ganancia.

“Las varias formas de la delincuencia organizada, la inseguridad que provocan, los peligros que llevan consigo, rodean a los jueces y magistrados todos, no sólo los de la materia penal, y son uno de los elementos más evidentes del contexto nacional en que desarrollan sus actividades. La sociedad los tiene presentes por su desempeño en ese campo, y acaso reacciona intranquila cuando las decisiones judiciales no coinciden con sus opiniones, formadas generalmente a través de información superficial, surgida a su vez de los frentes de seguridad pública o procuración de justicia.

“Es de imaginar que sectores de la sociedad sean escépticos o desconfiados de la actividad judicial que exonera a delincuentes presentados por la información pública como seguros autores de los más graves ilícitos. No siempre hay criterios para saber que la materia prima con que trabajan los jueces es amasada en espacios ajenos, el de los legisladores que no atribuyen el carácter de grave a conductas que ofenden palmariamente a la sociedad, y el del ministerio público que prepara la acusación. Suele haber tensión entre la procuración y la administración de justicia cuando se trata de explicar a la sociedad lo que parece o es lenidad o francamente impunidad.

“La vigilancia que ejerce el Consejo de la Judicatura sobre la conducta judicial, no sobre el contenido jurisdiccional de su tarea, corresponde a una necesi-



Mesa 4 “El Consejo de la Judicatura Federal en el contexto nacional”

dad impuesta por el entorno social. La supervisión es uno de los instrumentos de lucha contra la corrupción, añejo y diseminado mal en el aparato de justicia, no sólo según la creencia popular, sino también según fuentes internacionales de importancia formal.

“El reporte del relator especial de la ONU, Dato Param Coomaraswasmy, discutido en México hace 14 meses, fue víctima de su propio tremendismo. Al diagnosticar que la corrupción hacía presa de entre el 50 y el 70 por ciento de los juzgadores, cifra caprichosa e irresponsable, hizo que se perdiera de vista su afirmación complementaria de que el Consejo de la Judicatura no había destituido en sus siete años de vida a nadie por corrupción. Si ello es así, por las calidades del cuerpo judicial, felicitémonos todos. Sonrojémonos, en cambio, si se percibe que la corrupción impide reconocer la corrupción y extirparla.

“Desde el año de la insolvencia generalizada, el año del nacimiento del Consejo de la Judicatura, la economía mexicana ha carecido de uno de sus impulsos necesarios para crecer: el crédito bancario. Reconstruidos sus capitales, trasladados al extranjero sus focos de decisión, los bancos requirieron con insistencia reformas legales que les otorgaran certidumbre para reanudar la intermediación financiera. Cuentan ya con ella. Su correcta aplicación correrá ahora a cargo de la Judicatura. También ese dato del contexto nacional reclama su participación. Sin activismo judicial, al que se muestra renuente el poder jurisdiccional, es de esperar que jueces y magistrados atiendan como debe ser el interés particular, pero se esmeren en hacerlo conciliable con el general”.



Mesa 5 “Contribuciones del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles”

*Jueves 29 de mayo, 12:30 hrs.
Auditorio Héctor Fix-Zamudio*

*Mesa redonda
“Contribuciones del Instituto
Federal de Especialistas de
Concursos Mercantiles”*

*Ponentes
Licenciado*

*Luis Manuel Méjan Carrer,
Director del IFECOM*

Licenciado

*Roberto del Cueto Legaspi,
Director del Centro de Estudios de
Derecho Privado del Instituto
Tecnológico Autónomo de México*

*Comentarista
Doctora*

*Elvia Arcelia Quintana
Adriano,
Investigadora del Instituto
de Investigaciones Jurídicas
y Abogada General de la UNAM*

*Moderador
Maestro*

*Imer Benjamín Flores
Mendoza,
Investigador del Instituto de
Investigaciones Jurídicas y
Secretario Académico de la
Facultad de Derecho de la UNAM*



Licenciado Luis Manuel C. Méjan Carrer

Director del IFECOM

Obtuvo el título de profesor normalista por el Instituto América, A.C., es Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Guadalajara y tiene una Maestría en Educación Cívica y Social de la Normal Superior Nueva Galicia A.C. Durante treinta años fue abogado del Banco Nacional de México, desempeñando diversos puestos hasta ser Director de Asesoría Jurídica y prosecretario del Consejo de Administración. Presidió el Comité Jurídico de la Asociación de Banqueros de México. Forma parte de diversas entidades profesionales y académicas, entre las que destacan: la Barra Mexicana de Abogados, la Asociación Nacional de Abogados de Empresa y el Comité Mexicano de Comercio Electrónico. Es autor de los libros: *Transferencia Electrónica de Fondos, Aspectos Jurídicos*; *El Secreto Bancario*; *El Derecho a la Intimidad y la Informática*; y *Competencia Federal en Materia de Concurso Mercantil*. Además, escribe semanalmente la Columna *Ventana Jurídica* en Infosel Legal por Internet; también se han publicado sus artículos especializados en materia de concursos mercantiles en diversas revistas. En el 2000, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal lo designó director del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles.



Mesa 5 “Contribuciones del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles”



“El Instituto ha buscado con su intervención en los concursos mercantiles, convertirse en un apoyo significativo para las empresas que enfrentan una situación financiera adversa”.

Luis Manuel Méján Carrer

Transcripción de la ponencia presentada por el licenciado Luis Manuel Meján Carrer, Director del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, el jueves 29 de mayo de 2003, dentro del marco del octavo aniversario del CJF, a las 12:30 hrs., en el auditorio Floris Margadant del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

El Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles (IFECOM), es un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal dotado de autonomía técnica y operativa, en términos de lo dispuesto en los artículos 311 de la Ley de Concursos Mercantiles y 88 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Al preparar la Ley de Concursos Mercantiles, el legislador consideró diversas alternativas de naturaleza, estructura y constitución. La decisión de incrustarlo en el Poder Judicial Federal fue una sabia decisión como más adelante se comentará.

El día ocho de junio de dos mil rindieron protesta ante el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal los cinco integrantes de la Junta Directiva del Instituto, quienes instalaron formalmente este órgano auxiliar y tomaron sus primeros acuerdos el doce de junio siguiente.

Naturaleza y funciones del Instituto

El IFECOM es formalmente una entidad del Poder Judicial, que materialmente cu-



Licenciado Luis Manuel Meján Carrer

bre funciones administrativas y coadyuva con órganos jurisdiccionales.

Los objetivos primordiales del Instituto son dos:

Uno es el de aliviar la tarea de los órganos jurisdiccionales en los procedimientos concursales (sin demérito de su primordial función de impartir justicia) mediante la constitución y administración de un Registro de Especialistas de Concursos Mercantiles. Los especialistas están encargados de apoyar al tribunal en materias financieras, contables, administrativas o económicas, en las que el juez no es, ni tiene por qué ser, perito.

Otro es el de fomentar el desarrollo de la cultura concursal, mediante estudios, investigaciones, eventos de difusión, estadísticas y otras actividades similares.

La clara visión del legislador fue que la materia concursal es de interés público. Una gran cantidad de argumentos lo sostienen y así lo define en consecuencia, el artículo primero de la Ley de Concursos Mercantiles. Con ello se afirma la competencia federal de la materia y la pertinencia de que sea el Poder Judicial Federal quien reciba al flamante Instituto.

En esta misma tesitura, el Instituto ha buscado con su intervención en los concursos mercantiles, convertirse en un apoyo significativo para las empresas que enfrentan una situación financiera adversa, sus trabajadores y sus acreedores, así como concurrir a los mismos aportando elementos valiosos para la resolución de los asuntos por parte de los tribunales, caracterizándose por el estudio serio y profundo de las cuestiones que se le plantean, teniendo siempre en la mente contribuir para que la impartición de justicia concursal sea expedita y completa.

Beneficios de la Incorporación del Instituto al Consejo de la Judicatura Federal

La incorporación del Instituto a la Judicatura Federal representa una serie de beneficios adicionales al objetivo primordial de auxiliar a los tribunales en el manejo de los juicios de concurso mercantil. El primer gran logro se refiere al fortalecimiento del Poder Judicial pues queda demostrado que la Judicatura está preparada y dispuesta para afrontar los retos que los nuevos tiempos le impo-



Mesa 5 “Contribuciones del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles”

nen, y que tiene la capacidad necesaria para incorporar en sus filas profesionales de distintas disciplinas a las que tradicionalmente se han asociado con el quehacer judicial.

En este orden de ideas, debe también resaltarse que la incorporación del Instituto constituye un esfuerzo de la Judicatura Federal por hacerse de los instrumentos de apoyo necesarios para afrontar ramas del derecho cada día más especializadas y multidisciplinarias, a la vez que una oportunidad de demostrar que es un poder dinámico y a la altura de los cambios sociales, tecnológicos y económicos que se dan en la sociedad y en el mundo. No sería raro pensar, entonces, que nuevos órganos auxiliares como éste puedan agregarse a la estructura del Poder Judicial de la Federación en la medida en la que las circunstancias lo vayan reclamando.

El Instituto ha contribuido también en el mejoramiento de la imagen del Poder Judicial de la Federación, pues ha logrado crear y fortalecer vínculos institucionales con entidades que tradicionalmente escapaban al ámbito de relaciones de aquél, buscando así que el mensaje de compromiso y resultados positivos que ha arrojado la nueva dinámica de la Judicatura, llegue cada día a más receptores. De esta forma, se han construido valiosos canales de comunicación con el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares del Crédito, el Banco Mundial, la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, la Asociación Internacional de Reguladores de Insolvencia, la Conferencia Nacional de Jueces de Bancarrota de los Estados Unidos de América, el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, la Barra Mexicana Colegio de Abogados y un considerable número de agrupaciones empresariales y profesionales.

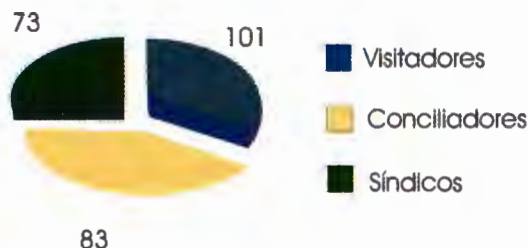
Avances concretos en la justicia concursal

El primer gran avance se da en el hecho de que la mera presencia de la ley ha producido tres grandes efectos: la eliminación de los vicios que la práctica había producido al amparo de la anterior normatividad; el fuerte impulso a la práctica de lograr arreglos extrajudiciales que eviten llegar a los procedimientos concursales y el hecho de ofrecer un proceso ágil, definido y transparente a quienes tienen la necesidad de usarlo.



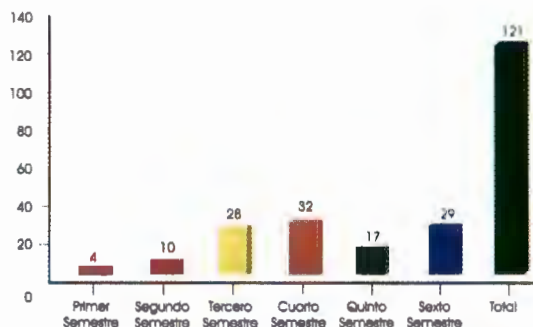
Licenciado Luis Manuel Meján Carrer

El Instituto cuenta con 153 especialistas registrados, mismos que representan 257 especialidades a razón de 101 visitadores, 83 conciliadores y 73 síndicos. La ubicación geográfica de estos profesionistas, así como las plazas en las que se les ha autorizado actuar, permiten que la mayor parte del territorio nacional, concretamente aquélla en la que se concentra la actividad empresarial, esté cubierta con especialistas.



Especialistas por registro

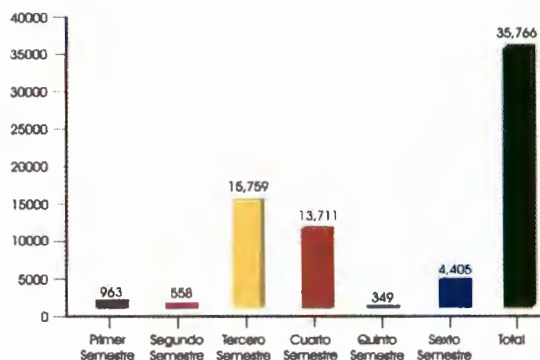
Vale la pena detenerse un momento en las cifras que el Instituto reporta al día de hoy: 120 comerciantes se han visto envueltos en un proceso de concurso mercantil; 26 plazas han registrado la admisión de al menos un concurso; 46 juzgados de distrito han admitido al menos un concurso; 149 especialistas han sido designados por el IFECOM para intervenir en un juicio de concurso; los pasivos involucrados en los juicios concursales ascienden a más de 160 mil millones de pesos; se han presentado 65 dictámenes en otras tantas visitas iniciales; 45 empresas han sido declaradas en concurso mercantil y 19 en quiebra; 13 concluyeron por diversas razones, fundamentalmente por acuerdos con los acreedores.



Comerciantes en concurso mercantil por semestre de labores



Mesa 5 “Contribuciones del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles”



Positivos en concurso mercantil por semestre de labores (millones de pesos)

Retos del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles

El panorama parece alentador, sin embargo, aún quedan muchos rubros en los que se puede avanzar y que constituyen, desde luego, retos para el IFECOM.

Uno que preocupa particularmente es el esquema de cobro de los especialistas de concursos mercantiles, ya que la experiencia nos ha mostrado que éstos trabajan diligentemente para cumplir con las funciones que la ley les encomienda, y después se topan con dificultades al intentar cobrar sus honorarios ya que, siendo acreedores contra la masa, deben esperar a que llegue el momento de los repartos concursales y se haya pagado íntegramente el crédito laboral preferente.

Esta situación no puede ser remediada por el Instituto, pues para ello es precisa una modificación legislativa. Asimismo, tiene como consecuencia que se pone en riesgo la disponibilidad de los especialistas y el apoyo profesional que éstos brindan a los tribunales.

Otro rubro en el que se marcha por el camino correcto es el de los precedentes. Es bien sabido que la Ley de Concursos Mercantiles presenta, por una parte, las inquietudes constitucionales derivadas de las formas que escogió el legislador para regular el procedimiento de concurso y, por la otra, las que se suscitan con motivo de la interpretación que debe darse a dichas reglas de procedimiento.



Licenciado Luis Manuel Meján Carrer

Aunque en los juzgados de distrito ha habido una gran actividad al respecto, son todavía pocos los asuntos que han motivado la publicación de un precedente en el Semanario Judicial de la Federación. Esperemos que con el paso del tiempo sean cada vez más, pues eso nos permitirá contar con reglas concursales más claras.

Finalmente, el Instituto conoce y asume el reto que significa seguir buscando la confianza de los actores involucrados en los procesos de insolvencia (empresas, acreedores, instituciones financieras, autoridades financieras y fiscales; trabajadores y acreedores) y, al mismo tiempo, promover los escenarios que faciliten la difusión y el cabal entendimiento de la nueva cultura concursal.

Por todo lo dicho, hoy que el Instituto está próximo a rendir su sexto informe semestral de labores y que contamos con suficientes elementos para valorar su necesidad y desempeño, la reflexión obligada sería que ojalá el futuro nos permita ver el fortalecimiento de este órgano auxiliar, y con él, el del Poder Judicial de la Federación en su conjunto.

Licenciado Roberto del Cueto Legaspi

Director del Centro de Estudios de Derecho Privado
del Instituto Tecnológico Autónomo de México

Obtuvo la licenciatura en Derecho en la Escuela Libre de Derecho. Actualmente es director del Centro de Estudios de Derecho Privado del ITAM, consejero del Grupo Financiero Scotiabank Inverlat y columnista del periódico Reforma. Fue director General del Banco Nacional de México, S.A. (1996-1997). En mayo de 1995 se hizo cargo de las áreas de tesorería, finanzas y operación del Banco Nacional de México, S.A. También se desempeñó como director general adjunto del Banco de México. Participó como vocal en las Juntas de Gobierno de las Comisiones Nacionales Bancaria, de Valores y de Seguros y Fianzas. Fue miembro del Comité del Sistema de Ahorro para el Retiro y del Comité de Emisión de Cetes. Ha sido consejero de diversas instituciones financieras y vicepresidente de la Asociación de Banqueros de México. Es profesor de tiempo completo en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Ha impartido cátedra en la Escuela Libre de Derecho y en la Universidad Panamericana. También ha dictado múltiples conferencias sobre temas bancarios, monetarios y cambiarios.



Mesa 5 “Contribuciones del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles”



Síntesis de la ponencia presentada por el licenciado Roberto del Cueto Legaspi, Director del Centro de Estudios de Derecho Privado del Instituto Tecnológico Autónomo de México, el jueves 29 de mayo de 2003, dentro del marco del octavo aniversario del CJF, a las 12:30 hrs., en el auditorio Floris Margadant del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Al hacer uso de la palabra el Lic. Roberto del Cueto Legaspi se refirió a la invitación que le formuló el Presidente del CJF y a la petición que se le hizo de reflexionar sobre los retos que enfrenta el IFECOM en un contexto nacional, a lo que dijo, de manera sencilla, que su intención era compartir con los asistentes dos reflexiones muy breves.

“El reto fundamental que tiene el Instituto y en el que creo se debe de trabajar las 24 horas del día para que no regresemos a una situación como la que tuvimos anteriormente, es que la Ley dé el resultado que se tuvo en mente cuando fue diseñada y aprobada por el Congreso de la Unión.”

Roberto del Cueto Legaspi

La primera —comenzó su exposición el Lic. Del Cueto— se refiere al caso de un deudor que tiene créditos con muy distintos acreedores en el país y al cual yo conozco, porque es un deudor que tiene esta situación tiempo atrás. Me llamó la atención que tantos años después siguiéramos hablando del tema. Les pedí a los abogados del banco que me contaran, más o menos, cómo estaban las cosas de un asunto que yo conocía, les insisto, desde hace muchos años. Se trata de una empresa que a la par de la anterior ley, la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, solicitó su suspensión de pagos en el año de 1995. Estamos hablando de hace nueve años. Me dijeron los abogados del banco que lo que



Licenciado Roberto del Cueto Legaspi

han invertido en gastos legales en este procedimiento ya rebasa los dos millones de dólares. Han gastado más de 20 millones de pesos en este asunto. Hoy ninguno de los acreedores de esa empresa ha sido reconocido como tal dentro de ese procedimiento, que se inició a la par de la vieja Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos. Como ustedes comprenderán, dijo, la Ley de Concursos Mercantiles no pudo aplicarse en forma retroactiva. Los asuntos que se habían iniciado a la par de la vieja ley así siguen.

En este caso —dijo, continuando con su reflexión—, todavía los acreedores no han logrado que se les reconozca ese carácter. El procedimiento tiene ya nueve años de haberse iniciado y todavía ni siquiera sabemos quiénes son los acreedores de este deudor. En el último informe que rindió el síndico de este procedimiento, que fue hace un año, el juez, por primera vez en nueve años, aceptó dar alguna información sobre la empresa a los deudores. La empresa sigue trabajando, sigue vendiendo sus productos al público; sin embargo, tiene una situación muy peculiar. En una primera etapa, había muchas quejas de sus competidores porque la vieja ley decía que al entrar la empresa en suspensión de pagos dejaba de causar intereses. Entonces era una empresa que podía trabajar sin el costo financiero, lo cual la colocaba en una situación de ventaja respecto de sus competidores y esto le ha permitido por muchos años trabajar sin el costo financiero que tienen aquellos y vende a precios más bajos. En esta situación, señaló, lo importante es que este señor no tiene ningún incentivo de reinvertir en su empresa. La empresa y todas las plantas que tiene se han hecho obsoletas y están, digamos, en un proceso de muerte lenta; va a terminar este asunto en que, si algún día llega a resolverse, pues la empresa no va a ganar, los trabajadores se quedarán sin la fuente de trabajo, la empresa se destruirá, los acreedores no obtendrán la recuperación de su dinero y todos saldrán perdiendo. Apuntó que en este tipo de casos pierden los trabajadores, la empresa, los acreedores y pierde México. Mencionó que en la última propuesta de arreglo que propuso el deudor hacia los acreedores fue en el sentido de que pudieran recibir 15 centavos por peso sin intereses, después de un procedimiento que está a punto de llegar a los 10 años, concluyó al exponer su primera reflexión.

Al referirse a su segunda reflexión, comentó: La Ley de Concursos Mercantiles tiene objetivos muy claros. Lo que busca es regular los concursos mercantiles, pero lo que trata fundamentalmente es ver la posibilidad de que se conserven las empresas como unidades productivas en beneficio de la planta productiva, la



Mesa 5 “Contribuciones del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles”

generación de riqueza y empleos. En caso de que esto no sea así, resolver el problema de la manera más rápida posible en beneficio de todas las partes involucradas. La nueva ley tiene una estructura muy diferente a la anterior. Tiene claramente definidas cuáles son las etapas del procedimiento: éste se inicia con una visita, después debe haber una etapa en la que el visitador considera si es procedente la iniciación del concurso, y pasamos a una etapa de conciliación. Si no se logra ésta, entramos a la etapa de la quiebra.

El licenciado Del Cueto Legaspi destacó los elementos más importantes de la Ley de Concursos Mercantiles y expuso: Uno de los elementos más importantes es que todas estas etapas del procedimiento están perfectamente definidas en la ley, y queda claro cuándo se tiene que pasar a la inmediata siguiente. En algunos casos, como es, por ejemplo, el de la visita, se establece cuál es su plazo, que son 15 días, después hay 10 días para que se hagan los alegatos correspondientes por las partes que tengan interés jurídico en el asunto. Y entonces, el juez debe tomar una resolución.

Inmediatamente después se inicia la segunda etapa, que es la sentencia de declaración del concurso que se llama de conciliación, donde se trata de ver si los acreedores y el deudor pueden llegar a un acuerdo. Un acuerdo que implique más tiempo para que se pague la deuda, cualquier otro arreglo al que puedan llegar con tal de conservar las cosas como se encuentran en el momento de la declaración del concurso. Según la ley esta etapa no puede durar más de 185 días, cosa que no decía la ley anterior. En esta nueva ley la conciliación tiene como máximo 185 días; se puede hacer una extensión extraordinaria, bajo ciertos requisitos que la ley establece, de 90 días más y, de manera muy excepcional por otros 90 días. De tal manera, indica, se acota el tiempo en el cual se tiene que ver la posibilidad de llegar a un acuerdo entre acreedores y deudores. Si esto no es posible, entonces se indica la etapa de la quiebra, donde se verá si se puede vender la empresa como una unidad en marcha, funcionando, o bien se venden por separados los bienes que la integran.

Así mismo reconoce que no hay un procedimiento de reconocimientos de créditos como el que anteriormente existía en la ley vieja. Los créditos, si bien no siguen devengando intereses, se transforman en UDIS para buscar un equilibrio entre los intereses del deudor y los del acreedor, señaló. Estando la deuda en UDIS no se deteriora con el tiempo, en comparación con lo que sucedía anterior-



Licenciado Roberto del Cueto Legaspi

mente. Piensen ustedes lo que hace la inflación. Imagínense a alguien que prestó una cantidad de dinero hace nueve años o más, y hoy se le pretende pagar a 15 centavos de aquellos pesos sin intereses. En esta ley, para evitar ese problema, las deudas se mantienen en UDIS.

Para finalizar el licenciado Del Cueto Legaspi asegura que el reto del Instituto es esforzarse para que la ley cumpla con sus objetivos. Es decir, que todos esos aspectos que el legislador dejó plasmados en la ley, con objeto de tener un procedimiento concursal que efectivamente atienda los distintos intereses involucrados de la mejor manera posible en beneficio del país, se cumplan. Que efectivamente la ley dé el resultado que se tuvo en mente cuando fue diseñada y aprobada por el Congreso de la Unión. Ése es el reto fundamental que tiene el Instituto y en el que creo que debe de trabajar 24 horas del día para que no regresemos a una situación como la que tuvimos anteriormente.

Doctora Elvia Arcelia Quintana Adriano

Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y
Abogada General de la UNAM

La investigadora se ha especializado en las materias Derecho Civil y Mercantil. Es autora de los libros: *Aspectos legales y económicos del rescate bancario en México* (2002); *Coordinadores de Compendio de legislación universitaria 1910-2001* (2001); *Derechos de los usuarios de la banca* (2000), además participó en *Derechos fundamentales y Estado* (2002). Publicó el artículo *El síndico y el desistimiento de las acciones en favor de la quiebra en la Ley de Concursos Mercantiles* en el Boletín Mexicano de Derecho Comparado (Número 104 - 2002) y el artículo *La quiebra de la banca y la regulación de las garantías en México*, en la Revista de Derecho Privado (Número 4 - 2003).



Mesa 5 “Contribuciones del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles”



Transcripción de la ponencia presentada por la Doctora Elvia Arcelia Quintana Adriano, Abogada General de la UNAM, el jueves 29 de mayo de 2003, dentro del marco del octavo aniversario del CJF, a las 12:30 hrs., en el auditorio Floris Margadant del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Analicemos el contexto en el que se mueve y la razón de ser, por la que se desemboca a una nueva Ley de Concursos Mercantiles en México. En los años noventa, la economía mundial presentó severas crisis financieras de mayor o menor escala, pero particularmente la mexicana en la crisis de 1994, y la de 1997-1998 fue la que pegó más duro a la economía mexicana, concretamente en el sector comercial.

“El Estado mexicano lo que pretende es que existan muchas empresas y que no lleguen a la quiebra con el objeto de que existan fuentes de trabajo, dado que tenemos déficit de fuentes de trabajo.”

*Elvia Arcelia
Quintana Adriano*

¿Qué fue lo que aconteció? En el momento en que se vino una suspensión generalizada de pagos, los comerciantes dejaron de cumplir con el pago de sus obligaciones. A quienes vinieron a quebrar en sí fue a los comerciantes, a los proveedores, a los que otorgaban el crédito, y en ese momento, los principales eran fundamentalmente las instituciones de crédito.

¿Cuál fue el fenómeno real que se les presenta? En ese momento tuvieron que tomar una decisión: ¿tenían que recoger todos los automóviles?, ¿procederían a recoger todos los inmuebles, las casas?, ¿en dónde pondrían tantos automóviles y qué



Doctora Elvia Arcelia Quintana Adriano

harían las instituciones con tantas casas provenientes de créditos hipotecarios? Ese fue el fenómeno.

Pero este fenómeno, que en menor escala se da en México, es el mismo que se presenta en todo el orbe, a grado tal que el grupo de los ocho países más importantes en la economía del mundo, Inglaterra, Francia, Japón, Alemania, Italia, Canadá, Rusia y Estados Unidos, solicitan, con el objeto de trabajar a escala internacional, tanto al Banco Mundial como al Fondo Monetario Internacional, a los bancos regionales de desarrollo y a otras instituciones multinacionales semejantes que penetran en las economías de los diversos países, que realicen estudios que sean tan detallados y minuciosos que puedan dar resultados concernientes a la insolvencia y a los derechos de los acreedores.

Estos especialistas llegaron a identificar como uno de los problemas de mayor incidencia la falta de seguridad en lo concerniente a la recuperación por parte de los acreedores de los créditos otorgados, así como la falta de sistemas de insolvencia efectivos y eficientes que dieran certeza y seguridad jurídica a las situaciones derivadas de un incumplimiento generalizado de pagos; o sea, lo que pasa en México repercute de un comerciante a mil comerciantes.

Y lo que pasa en México repercute a diez países más, dado que en el contexto mundial en el que vivimos actualmente, la interrelación en el intercambio de fondeo de créditos es lo que en algún momento preocupó, y entonces entró al estudio en cuanto a las garantías crediticias que podían en un momento aceptarse, y también por ahí tenemos otras reformas que no viene al caso tratarlas, porque no es el foro; reformas concomitantes con la presentación de esta Ley de Concursos Mercantiles. Ya dijo el licenciado Méjan, que el 12 de mayo de 2000 es cuando surge esta Ley de Concursos Mercantiles, que viene a derogar a la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos de 1943, que rigió por cincuenta y tantos años.

Ya escuchamos del licenciado Del Cueto un ejemplo real, pero como ése hay cientos con menos años, pero el problema era que los acreedores no podían hacer efectivos sus créditos ni podían cobrarse sobre nada. Eso es lo que aparentemente en la Ley de Concursos Mercantiles desaparece, lo que conocemos como suspensión. Ya escuchamos en el ejemplo del licenciado Del Cueto las etapas que marcan el procedimiento, y en realidad sí venimos a tener la suspensión.



Mesa 5 “Contribuciones del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles”

En el principio, la Ley de Concursos Mercantiles fue atacada muy duramente, porque decían que se había eliminado la suspensión y la oportunidad para los empresarios o para la mediana o pequeña empresa, de poder defenderse en ese periodo de suspensión.

Si analizamos que en la Ley de Quiebras este periodo era, número uno, para determinar acreedores, y número dos, para ponerse de acuerdo, llegar a un convenio con el objeto de cumplir con su compromiso, pero en otros plazos o definiendo muchas veces las deudas que, como dijo el licenciado Del Cueto, defenían la generación de intereses, con el objeto de que la empresa o el empresario pudiera respirar, tuviera aire fresco y pudiera sobrevivir.

Ya en la Ley de Concursos Mercantiles, lo que tenemos son las diferentes etapas a las que se ha referido el licenciado Del Cueto; en sí están propugnando por ver si es posible que en un momento dado, al establecerse una cultura del concurso mercantil, se pueda evitar llegar a la quiebra.

El Estado mexicano, lo que pretende es que existan muchas empresas y que no lleguen a la quiebra con el objeto de que existan fuentes de trabajo, dado que tenemos déficit de ellas. Y estaba yo viendo, dentro de las cifras del licenciado Méjan, dentro de esos 36 mil millones, lo redondeé yo, 36 mil millones que implican los 85 asuntos que tiene con sus 122 comerciantes, se me ocurrió, y aquí me salgo de mi guión, nunca puedo seguir un guión, pero es que a veces hay puntos interesantes que tenemos que fijar, si son 57 mil comerciantes, o sea, acreedores, en los tres años que lleva de ejercicio, quiere decir que se han presentado 19 mil acreedores por año.

Ahora, de los 36 mil millones, quiere decir que se están manejando por año 28.3, y si lo ponemos en el contexto de análisis de las empresas que existen en México, entonces nos puede servir de termómetro y decir, hombre, ya no vamos tan mal, ya vamos dando pasos hacia delante en lo que es el avance de la economía.

Esta Ley de Concursos Mercantiles establece procedimientos concursales novedosos que intentan armonizar un concurso de estas instituciones, o las disposiciones especiales que rigen y determinan la debida participación de las entidades que las autorizan y regulan.



Doctora Elvia Arcelia Quintana Adriano

Al crearse, además, con esta ley, el Instituto de Especialistas de Concursos Mercantiles como órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, dotado de autonomía técnica y operativa como lo ha indicado el licenciado Méjan, quien además nos ha dicho textualmente: “La decisión de incrustarlos en el Poder Judicial es sabia al representar una serie de beneficios adicionales al objetivo primordial de auxiliar a los tribunales en el manejo de los juicios de concurso mercantil”.

Sigue diciendo: “La materia concursal es de interés público, lo que afirma la competencia federal de ésta y la pertenencia de que sea el Poder Judicial Federal quien arrope a este Instituto. Por lo general, en materia comercial y administrativa los problemas que se presentan cuando un comerciante cae en estado de incumplimiento generalizado de sus obligaciones se pueden solucionar a través de la participación de expertos en la materia, a la luz de la nueva ley, reduciéndose la intervención del juez a los aspectos de cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento; es decir, a las cuestiones vinculadas con las relaciones del comerciante con terceros y la protección de sus derechos”.

Por ello, el legislador consideró necesario redefinir la función del juez dentro de los procedimientos concursales y asegurar que se contara con las personas idóneas que cumplieran con los requisitos indispensables para llevar a cabo su tarea con competencia y honestidad, así como tener transparencia en su designación, y ahí es donde va estar el quid del asunto. Para tales efectos se propuso la creación del IFECOM, demostrando con ello, en palabras del licenciado Méjan, que el Poder Judicial es dinámico y se encuentra a la altura de los cambios sociales, tecnológicos y económicos que se dan en la sociedad y en el mundo.

Esto, como ya lo ha adelantado el licenciado Méjan, también es algo que deberá mantenernos muy atentos, porque la cantidad que tienen de personal especializado aparentemente es baja, pero a la luz del análisis de lo que se da por año, pareciera ser que alcanza a cubrir las necesidades y requerimientos de los acreedores y de los deudores en el IFECOM.

El quid del asunto va a estar en que esta institución, con gran fama, se dedique a que el perfil de estos especialistas sea plenamente determinado y conocido, y además, por ser de múltiple naturaleza los concursos y las quiebras, en un



Mesa 5 “Contribuciones del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles”

momento dado los especialistas tienen que ir de la mano de estas necesidades, pero el perfil debe reunir exactamente el que vayan a seleccionar con el objeto de que no pueda tacharse al IFECOM de corruptelas en la designación de este personal especializado.

Por otro lado, el licenciado Méjan nos ha comentado que la Ley de Concursos Mercantiles ha eliminado vicios que en la práctica había producido la anterior Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, estableciendo en la actualidad arreglos extrajudiciales que eviten llegar a los procedimientos judiciales, donde el IFECOM surge como un intermediario entre los comerciantes y los acreedores con la finalidad de lograr una solución sin tener necesidad de iniciar el procedimiento de concurso en contra del comerciante. Ése es el anhelo, y eso es por lo que trabaja el IFECOM, que yo creo que sí lo puede lograr.

Acorde con las cifras que reporta el IFECOM en su último informe, se desprende que el impacto económico en los juicios corresponde a actividades más representativas entre los giros de los comerciantes en proceso de concurso, relacionados, en primer lugar, con el sector manufacturero, y enseguida, con el sector de la construcción, la minería, las empresas financieras; el mínimo porcentaje corresponde a diversos sectores como el comercio, servicio y otras, con lo cual es factible constatar que el impacto generado principalmente por la política comercial de México, específicamente en el caso de TLCAN, ha tenido efectos en la economía nacional a través del establecimiento de plazos de desgravación arancelaria adecuados, para que las empresas tengan tiempo suficiente de ajustarse a las nuevas condiciones nacionales.

Planteando, además, programas orientados a la reconversión de empresas en diversos sectores, especialmente pequeñas y medianas, intentando con ello fortalecer la capacidad comercializadora de las mismas; es decir, si nosotros tomamos como un termómetro de referencia lo que acontezca en el IFECOM, probablemente los conductores de la rectoría económica de este país puedan nutrirse de elementos muy claros y suficientes que faciliten trastocar y beneficiar a la economía mexicana. Si nosotros pensamos que los concursos y las quiebras van de la mano de la bonanza o no de las empresas, entonces tenemos como termómetro lo que hace el IFECOM.



Doctora Elvia Arcelia Quintana Adriano

En ese orden de ideas, la Ley de Concursos Mercantiles retoma conceptos de la antigua Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, así como elementos de derecho comparado, con la pretensión de fortalecer y dar más eficacia al concurso mercantil; sin embargo, se trata de una ley aún todavía farragosa y complicada que inclina la balanza a favor de los acreedores. Esto es natural por el fenómeno que inicialmente planteé, y por artículos contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y prueba de ello es la fracción 14 del artículo 311, que establece que el IFECOM está obligado a rendir semestralmente al Congreso de la Unión, por conducto de su director general, un informe respecto del desempeño de sus funciones.

Esta disposición motivó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitiera la resolución de fecha 5 de septiembre de 2000, en la cual consideró que no se encuentra previsto expresa ni tácitamente que el Poder Judicial de la Federación o algunos de sus órganos deba informar al Congreso de la Unión, de manera aislada e independiente del Poder Judicial, lo que implicaría violar el principio de división de Poderes y de legalidad, derivado éste de la supremacía de la Constitución.

Por tanto, el director general del IFECOM debe rendir los informes semestrales relativos al desempeño de sus funciones al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, debiendo difundir su informe públicamente, inclusive remitirle una copia al Congreso de la Unión si fuera el caso.

En el mismo sentido de inconstitucionalidad de la norma se puede citar el hecho de que la Ley de Concursos Mercantiles determina la exclusiva competencia del juez de distrito, violando expresamente lo establecido en el artículo 104 constitucional, ya que la competencia concurrente entre tribunales federales y locales existe por disposición expresa de la Constitución, y aquí no es de salvar el caso, que por ser la materia federal y por considerarse al concurso mercantil de estas empresas materia federal, deben ser exclusivamente los jueces de Distrito. Está bien que lo haya dicho la Ley de Concursos Mercantiles así, pero se olvidó del 104 de la Constitución, que establece la competencia concursal.

Por otro lado, dentro de la estructura que escogió el legislador para regular el procedimiento del concurso mercantil, se incluyen aspectos novedosos que in-



Mesa 5 “Contribuciones del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles”

tentan hacer un tanto más fácil su manejo, como es el caso de la participación de los especialistas en concursos mercantiles y sus auxiliares en aquellas situaciones que consideren necesarios sus servicios, debiendo contar con un tratamiento único para no hacer disperso su estudio.

Los especialistas deben tener solvencia moral, conocimientos y experiencia en el ramo de la actividad que corresponda, tales como las jurídicas, económicas, de administración y contaduría, en ingeniería financiera, entre otras. Dichos profesionales son los indicados de llevar a cabo su tarea con competencia y honestidad, así como la transparencia en su designación en esta responsabilidad corresponde certeramente al IFECOM.

Por ello, la figura del visitador, el conciliador y el síndico del IFECOM tuvieron su razón de ser en la necesidad de crear organismos que auxiliaran al juzgador en las decisiones administrativas, industriales, comerciales, económicas y financieras que resultan necesarias para la rehabilitación o, en su caso, liquidación de la empresa fallida y dejar al juez sólo la responsabilidad de todas las decisiones jurisdiccionales que correspondan a su función natural.

Esta es la exposición de motivos de la Ley de Concursos Mercantiles, publicada el 5 de diciembre de 2000, que estableció que para resolver adecuadamente sobre problemas financieros de tiempo de personal competente y de los medios materiales que resultan indispensables para superar la obvia crisis que confronta una empresa que se ha visto imposibilitada para hacer frente a sus obligaciones de manera generalizada, es necesario contar con la participación de especialistas que asistan a la autoridad judicial en sus resoluciones.

Además, se percibieron como graves los inconvenientes de seguir el sistema tradicional de dejar al juez la responsabilidad de todas las decisiones, no solamente las jurisdiccionales que corresponden a su función natural, sino las decisiones administrativas, industriales, comerciales, económicas, financieras que resultan necesarias para la rehabilitación y, en su caso, liquidación de la empresa fallida.

En el marco de referencia, cabe resaltar que el visitador y sus auxiliares son personas que únicamente desarrollan una actividad procesal, en virtud de un encargo judicial; es decir, se trata de auxiliares técnicos de la administración de



Doctora Elvia Arcelia Quintana Adriano

justicia que carecen de facultades de imperio y decisión, pues su objetivo se circunscribe a efectuar un acta de visita y rendir al juez, en un plazo de 15 días naturales contados a partir de la fecha de inicio de la visita, un dictamen razonado y circunstanciado de la situación patrimonial del comerciante, tomando en consideración los hechos planteados en la demanda y en la contestación, anexando al mismo el acta de visita respectiva.

Por tanto, el dictamen que rinde el visitador no obliga unilateralmente a las partes en conflicto, toda vez que se encuentra sujeto a que sea acogido o no por el juez concursal, en atención a lo previsto en el artículo 42 de la ley concursal. En efecto, el visitador es el órgano concursal cuya finalidad es dictaminar sobre el incumplimiento generalizado del comerciante. Por tal motivo, revisará su administración y contabilidad del negocio e interrogará a administradores, directores o gerentes y, en última instancia, solicitará se dicte la sentencia de concurso mercantil.

Bajo este contexto, es evidente que el visitador y sus auxiliares no podrían ser considerados como autoridades para los efectos de juicio de amparo, dado que con su actuación no crean ni modifican o extinguen por sí o ante sí situaciones jurídicas que puedan afectar la esfera legal del gobernado concursado, pues su función se circunscribe a la de mero auxiliar del juzgador en las decisiones financieras, pues se limitan a revisar la administración y contabilidad del negocio de aquel, dictaminando si el comerciante incurrió en incumplimiento generalizado en el pago de sus obligaciones, pero quien finalmente resuelve si el comerciante se somete al concurso mercantil es el juez de Distrito.

Es necesario precisar que existe contradicción entre el propio articulado de la Ley de Concursos Mercantiles. Por un lado, se señala que el actor debe garantizar los honorarios del visitador y, por otro, que dichos gastos serán considerados créditos contra la masa; por su parte, el conciliador es el especialista cuya función es maximizar el valor social de la empresa declarada en concurso mercantil, mediante la celebración de un convenio entre el comerciante y sus acreedores, así como vigilar la administración que realice el comerciante con su empresa; preparar y, en su caso, entregar al juez la lista definitiva de créditos.

En lo relativo al síndico, la comisión redactora pensó en encomendarla a las cámaras de comercio e industria o a las instituciones de crédito, lo que en teoría



Mesa 5 “Contribuciones del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles”

resultaba una medida excelente, pero que en la práctica había fracasado rotundamente. Además, el criterio se fundamentaba en que si la quiebra le interesa a la generalidad del comercio, nada mejor que encomendar la sindicatura a la institución que tiene la función de representar sus intereses generales; es decir, a las mencionadas cámaras, pero la organización de estructura de la mayoría de ellas no permite que atiendan adecuadamente las complejas funciones de una sindicatura, sólo en casos contados han aceptado la sindicatura las cámaras y las instituciones de crédito, delegando esta importante responsabilidad en terceras personas.

En el contexto anterior, el IFECOM intenta garantizar un sistema de una sindicatura profesional competente con la colaboración humana y económica adecuadas para resolver las crisis fallidas, toda vez que el síndico es un órgano de la quiebra reconocido en todas las legislaciones, encargado de los bienes de la quiebra, de asegurarlos, administrarlos, proceder a su liquidación y a la distribución de lo que por ellos se hubiere reconocido.

Es de destacar que la labor del síndico debe producir resultados inmediatos y reales en la solución de los problemas de una empresa en crisis. Y el continuo esfuerzo de los mismos dedicarlos de tiempo completo al perfeccionamiento de aspectos netamente técnicos y operativos del procedimiento concursal, mantendrá la eficacia y la diligencia de la Ley de Concursos Mercantiles.

En este orden de ideas se despierta la reflexión, la preocupación del licenciado Méjan relacionada con el cobro de los honorarios de los especialistas de concursos mercantiles, quienes tienen la necesidad de esperar a que se llegue el momento de los repartos concursales y se haya pagado íntegramente el crédito laboral preferente para lograr finiquitar el pago de sus servicios, razón por la cual coincido en la necesidad de modificar legislativamente el contenido de las disposiciones normativas correspondientes.

Finalmente, el IFECOM cuenta con un área de investigación que hasta el día de hoy, en palabras de su Director General, se ha visto sacrificada en función de dedicar esfuerzos a la atención de los procesos concursales en desarrollo, debido a la reducción de la plantilla de personal con que se cuenta.



Doctora Elvia Arcelia Quintana Adriano

Pese a esta expresión del licenciado Méjan, segura estoy que esta institución redoblará esfuerzos y aportará a los estudiosos del derecho concursal las herramientas necesarias para hacer frente, con éxito, a las vicisitudes que plantea el siglo XXI y del porvenir.

Muchas gracias.





Mesa 6 “La Carrera Judicial”

Viernes 30 de mayo, 10:00 hrs.
Auditorio Héctor Fix-Zamudio

Mesa redonda
“La carrera judicial”

Ponentes
Magistrado
Julio César Vázquez-Mellado
García,
Director del Instituto de la
Judicatura Federal,
Escuela Judicial

Maestro
Gonzalo Moctezuma Barra-
gán,
Secretario Ejecutivo del
Pleno del CJF

Comentarista
Doctor
Héctor Felipe Fix Fierro,
Investigador del Instituto de
Investigaciones Jurídicas
de la UNAM



Magistrado Julio César Vázquez-Mellado García

Director General del Instituto de la Judicatura Federal, Escuela Judicial

Obtuvo la licenciatura en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha impartido clases en diversas universidades. Se ha desempeñado como director de la Escuela de Derecho de la Universidad Intercontinental y miembro del Consejo de Gobierno de la Universidad Intercontinental. Dentro del Poder Judicial de la Federación ha ocupado los siguientes cargos: oficial judicial y actuario del Segundo Tribunal Colegiado del Primer Circuito; jefe de Oficina de la Subsecretaría de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; secretario del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito; secretario de Estudio y Cuenta de la Primera y Tercera Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; magistrado del Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito; magistrado del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito. Ocupa el cargo de magistrado de Circuito a partir de 1990. En 1999 el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal lo designó director general del Instituto de la Judicatura Federal.



Mesa 6 “La Carrera Judicial”



“Hablar de la Carrera Judicial es hablar de la columna vertebral de todo el andamiaje del Poder Judicial. Me parece que la existencia de una adecuada, correcta, precisa Carrera Judicial y que sea efectiva en la práctica y no sólo una mención en la ley, es lo que permitirá un Poder Judicial sólido, fuerte, eficaz, autónomo e independiente.”

*Julio César Vázquez
Mellado*

Transcripción de la ponencia presentada por el Magistrado Julio César Vázquez-Mellado García, Director del Instituto de la Judicatura Federal, el viernes 30 de mayo de 2003, dentro del marco del octavo aniversario del CJF, a las 10:00 hrs., en el auditorio Floris Margadant del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Muy buenos días a todos ustedes. Es para mí un placer encontrarme en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en el mundo del derecho se le conoce como “El Instituto”. Es decir, único por su valor, es único por su trascendencia, es único porque es el sitio de mayor importancia en Latinoamérica en investigación jurídica. En el Instituto de la Judicatura Federal aspiramos a que algún día se pueda hablar de “Los Institutos”. Es también un placer compartir esta mesa, con profesionistas del más alto nivel académico, conocedoras del tema y amigos del Instituto de la Judicatura Federal.

Sin más, quisiera yo pasar al tema con una afirmación dogmática “hablar de la Carrera Judicial es hablar de la columna vertebral de todo el andamiaje del Poder Judicial”. Me parece que la existencia de una adecuada, correcta y precisa Carrera Judicial, que sea efectiva en la práctica y no sólo una mención en la ley, es lo que permitirá un Poder Judicial sólido, fuerte, eficaz, autónomo e independiente, al servicio del pueblo de México.



Magistrado Julio César Vázquez-Mellado García

Cuando hay ausencia de una Carrera Judicial no es posible exigir la serie de atributos que deben tener los juzgadores, atributos a los que habré de referirme en un par de minutos. La existencia de la Carrera Judicial, no solo en la ley, sino en los hechos, se da en el Poder Judicial de la Federación.

Hoy en día, para el ingreso y para el ascenso dentro de la Carrera Judicial es indispensable presentar los exámenes o concursos correspondientes que garanticen un mínimo de conocimientos, habilidades y actitudes; que sea además, de manera objetiva, el mecanismo por virtud del cual se transita en los distintos escaños de la Carrera Judicial y que permita toda una posibilidad de realización profesional de las personas que nos encontramos inmersos en ella.

Junto con la Carrera Judicial debe existir algo fundamental; esto es que concomitantemente exista una escuela judicial, de manera tal, que ambas instituciones hermanadas y caminando en forma conjunta se retroalimenten y se hagan más ricas en sus posibilidades transformadoras del Poder Judicial. En el caso del Poder Judicial de la Federación esto afortunadamente es una realidad. Existe la Carrera Judicial por mandato constitucional y existe también, por mandato legal, el Instituto de la Judicatura Federal como Escuela Judicial, encargada de darle vitalidad, actualidad y visión de largo plazo.

El Instituto de la Judicatura Federal, me parece a mí, que sin triunfalismo alguno, hoy en día está dando una cabal respuesta a las necesidades de la Carrera Judicial.

Decía yo, que en estos momentos el ingreso a la carrera judicial, desde los puestos de actuario y de secretario, se encuentran legitimados en virtud de los exámenes y cursos correspondientes que se imparten a quienes aspiran a ingresar a estos escaños y para llegar a ser juez de Distrito, para poder acceder a ser magistrado de Circuito, existen también los mecanismos mediante los cuales se celebran los concursos de oposición libres e internos, que de alguna manera son operados, en coadyuvancia con el Consejo, por el Instituto de la Judicatura Federal.

Además, hoy en día, unidas a los concursos existen las especialidades correspondientes, en donde se pretende dotar a los futuros secretarios proyectistas,



Mesa 6 “La Carrera Judicial”

a los futuros jueces y magistrados de los conocimientos, aptitudes y habilidades necesarios para el mejor ejercicio de su función, convirtiéndose en elementos indispensables para el ascenso en la carrera judicial.

Sin embargo, a pesar de que en mis primeras palabras en relación a la Escuela Judicial fueron laudatorias y contenían un sentimiento de deber cumplido, me parece que los retos que se vislumbran son aún mucho mayores que los logros obtenidos en estos 8 años de existencia.

¿Cuáles son los principales retos que enfrenta el Instituto de la Judicatura Federal, Escuela Judicial, para dar una respuesta cabal, eficaz y efectiva a la Carrera Judicial?

El primero de ellos, me parece, es entender que hay que delinear un perfil de los juzgadores que el México moderno y que el México de mañana requiere para que con base en él se estructuren los planes de estudios y todos los elementos formativos, hacia la obtención de ese objetivo; en síntesis hacer realidad ese perfil del juez democrático que el país requiere. Además con mucha frecuencia las instituciones académicas pareciera que estamos formando profesionistas o profesionales para el presente, sin ponernos a ver que, en realidad, nuestro “producto terminal” tiene que estar “funcionando” para 5, 10, 15 o más años. Es decir, tenemos que formar personas hacia delante, con miras al futuro.

Segundo reto: debemos romper con un esquema maligno, como lo es el repetir los esquemas y pretender enseñar solamente aquello que en el transcurso del tiempo se ha venido dando. Estamos clonando, por decirlo de alguna manera, acciones, actitudes, maneras de ser, maneras de pensar, maneras de actuar, que se han venido repitiendo generaciones hacia atrás, sin que haya un análisis crítico para determinar cuál es el elemento positivo que debe reiterarse y cuál es el elemento negativo que debe desterrarse. Repetir necesariamente las acciones, los modelos de juez, me parece que es un grave error.

Como un tercer reto, me parece a mí, debemos romper con los esquemas educativos tradicionales, en donde la memoria es el factor fundamental, en donde la repetición de conceptos y la repetición de contenidos de normas y de jurisprudencias, etcétera., es lo esencial. Es lo que se enseña y es la materia de



Magistrado Julio César Vázquez-Mellado García

evaluación. Me parece que el moderno esquema deber ser un conocimiento crítico, significativo, que modifique de manera sustancial, la manera de ser, la manera de actuar y la manera de percibir la realidad de las personas que se encuentran bajo nuestro sistema de formación.

Fundamentalmente, un conocimiento crítico, un conocimiento que antes de asimilarlo y hacerlo propio pase por una serie de tamices, para advertir la pertinencia del conocimiento, la adecuación del conocimiento a nuestro entorno social, entre otros. Es decir, en otras palabras, enseñar a pensar en lugar de enseñar a repetir. De nada serviría en el mundo del conocimiento estar simplemente reiterando concepto ya hechos, ya elaborados y ya probados. Es necesario e indispensable ir desbrozando el camino que se presenta frente a nosotros en la búsqueda de nuevas verdades, de nuevos conceptos, de adecuar los existentes a la nueva realidad, en la medida en que esto implique un bienestar en el mundo social en el que nos desenvolvemos.

No pasa inadvertido que es más fácil gobernar jueces dóciles, poco pensantes; es más fácil gobernar jueces que repitan actitudes probadas y que no den problemas. Por el contrario tiene mayor dificultad gobernar jueces verdadera y realmente autónomos, verdadera y realmente críticos, verdadera y realmente comprometidos con un quehacer de justicia, pero la diferencia entre unos y otros juzgadores bien vale la pena el esfuerzo, pues frente a una realidad y otra, surge la diferencia entre un auténtico Poder Judicial y una manera fácil y tranquila de dar sólo una apariencia de orden y disciplina.

Me parece que el Instituto de la Judicatura Federal tiene otro reto más y de la mayor importancia: debe olvidarse de dos falsos supuestos:

1. Que las escuelas y facultades de derecho van a entregarle como profesionistas a jueces formados; no es del resorte de las universidades y facultades de derecho el entregar profesionales en la impartición de justicia. Su universo es mucho más amplio, es mayor, y la especificidad de la impartición de justicia debe corresponderle a las instituciones especializadas, como es el caso del Instituto de la Judicatura Federal.

2. La formación del buen juez no debe consistir en la repetición incesante y



Mesa 6 “La Carrera Judicial”

constante de las materias que forman parte de la mayoría de los planes de estudio de las escuelas y facultades de derecho. Me parece negativo estar repitiendo derecho penal 3, 4, 5, hasta llegar a derecho penal 83; de esta manera no vamos a formar buenos jueces. Se debe partir de la base de que el elemento fundamental de los conocimientos jurídicos, de los conocimientos de dogmática jurídica vienen ya en el bagaje cultural de quien ingresa a la Escuela Judicial del Poder Judicial Federal, para ello son los exámenes de ingreso y selección. Tomando esta realidad como punto de partida hay que desarrollar y enseñar habilidades y actitudes, tales como compromiso con los valores y entre ellos la justicia; compromiso con la sociedad, interpretar la norma con vista a la justicia; enseñar a entender, de manera clara y precisa, que la función del juez tiene que ser evaluada y tiene que estar dirigida a la sociedad que nos da sentido. Son los justiciables quienes deben evaluar y quienes deben ser los motivos de la acción jurisdiccional de todos los jueces, no importa el nivel en que se desempeñen.

No debemos permitir la existencia de jueces que pretendan sobrevivir en su función suponiendo que basta el hecho de que sus sentencias no sean modificadas, no sean revocadas por el superior y que no haya quien les moleste en su cotidianidad, por lo gris de su actividad. Creo, por el contrario que debemos enseñar a los jueces a ser valientes, a tener la capacidad de arriesgar toda una historia, toda una biografía personal, una carrera dentro de su labor profesional, en un momento determinado en que un asunto, en donde se clama por la justicia, ésta debe ser realizada.

Para concluir quiero señalar lo siguiente: Si estoy en lo justo y las apreciaciones y breves reflexiones, que he querido compartir con este selecto auditorio, tienen ciertos visos de veracidad y merecen la pena de ser realizadas, deben encontrar como campo fértil para ello, una institución que goce de la autonomía académica suficiente para que sea el sitio donde se formen esos nuevos jueces del futuro. Pero también donde se haga investigación, a manera de introspección institucional, en donde, en un momento dado, se puedan señalar con objetividad, con franqueza, con conocimiento de causa, aquellas posibilidades de grandes políticas judiciales que habrán de ser instrumentadas, que habrán de ser evaluadas por el Consejo, pero que los insumos para la decisión puedan ser facilitados por el Instituto de la Judicatura Federal y con esto concluyo. Gracias.

Maestro Gonzalo Moctezuma Barragán

Secretario Ejecutivo del Pleno del CJF

Obtuvo la licenciatura en Derecho en la Facultad de Derecho en la UNAM y posteriormente realizó una maestría en la Georgetown University. Ha laborado en la Secretaría de Salud y en Pemex como director general de Asuntos Jurídicos y de contralor general corporativo, respectivamente. También se ha desempeñado como abogado general de la UNAM y ha ejercido la abogacía de manera independiente. Ha impartido las cátedras *Práctica Forense de Derecho Privado* y *Régimen de la Administración Pública* en la UNAM, donde actualmente realiza el doctorado por investigación. En el ITAM ha impartido las materias de *Instituciones de Derecho Público Mexicano*, *Empresa Pública*, *Salud y Derecho*. Es miembro activo de la Barra Mexicana Colegio de Abogados; de la American Society of Health Law and Ethics; de la Junta Directiva del Instituto Federal de la Defensoría Pública del Consejo de la Judicatura Federal; del Congreso Técnico del Centro Nacional de la Evaluación para la Educación Superior, y Par Académico de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior. El Consejo de la Judicatura Federal lo designó Secretario Ejecutivo del Pleno de ese órgano colegiado.



Mesa 6 “La Carrera Judicial”



“El servicio profesional de carrera se encuentra inmerso en las denominadas garantías judiciales, que son los instrumentos establecidos en los sistemas jurídicos desarrollados, con objeto de lograr la independencia e imparcialidad del juzgador en beneficio de los miembros de la judicatura y de los justiciables, que forman parte del ámbito de estudio del Derecho Constitucional Procesal.”

Gonzalo Moctezuma
Barragán

Transcripción de la ponencia presentada por el Maestro Gonzalo Moctezuma Barragán, Secretario Ejecutivo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, el viernes 30 de mayo de 2003, dentro del marco del octavo aniversario del CJF, a las 10:00 hrs., en el auditorio Floris Margadant del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

La carrera judicial a través del prisma del Consejo de la Judicatura Federal (1995-2003)

Los estudios sobre el Consejo de la Judicatura Federal han respondido a las motivaciones de los académicos, de servidores públicos del Poder Judicial de la Federación y de abogados del foro, primordialmente; en temas como la naturaleza del Consejo de la Judicatura, su posición dentro del debate de la división de Poderes, su composición y facultades antes y después de la reforma constitucional de 1999 e, inclusive, sobre el régimen disciplinario.

La trascendencia de estas obras y su repercusión en el ámbito académico es innegable. A ocho años de la creación del Consejo de la Judicatura resulta pertinente ahondar en el estudio de la Carrera Judicial y su impacto en la administración e impartición de justicia; del presente y futuro del servicio profesional de carrera y, particularmente, de su reglamentación.

El servicio profesional de carrera se encuentra inmerso en las denominadas garan-



Maestro Gonzalo Moctezuma Barragán

tías judiciales, que son los instrumentos establecidos en los sistemas jurídicos desarrollados, con objeto de lograr la independencia e imparcialidad del juzgador en beneficio de los miembros de la judicatura y de los justiciables, que forman parte del ámbito de estudio del Derecho Constitucional Procesal. Los doctrinarios mexicanos definen las referidas garantías como el conjunto de condiciones previstas en la Constitución con el fin de asegurar, en la mayor medida posible, el desempeño efectivo y justo de la función judicial. El investigador emérito de nuestra Universidad Nacional Héctor Fix Zamudio, en coincidencia con Eduardo Couture, señala como garantías judiciales las de estabilidad, autoridad, remuneración y responsabilidad.

La Carrera Judicial forma parte de la corriente administrativa cuyo propósito es la profesionalización de la tarea del servidor público. Su finalidad es asegurar un sistema jurisdiccional accesible a todos, una justicia pronta y expedita, así como juzgadores que conozcan y resuelvan de modo oportuno, justo y profesional. Adicionalmente, la Carrera Judicial debe sustentarse en los criterios de competencia, neutralidad e igualdad de oportunidades.

Carnelutti ha definido a la Carrera Judicial como el conjunto o la escala de los grados del oficio judicial. Para Eduardo Pallares es la profesión que ejercen los funcionarios judiciales o la serie de grados, desde el inferior hasta el superior, por los cuales van ascendiendo. García Ramírez considera que la Carrera Judicial tiene un doble propósito: por un lado, mantener la continuidad y eficiencia en la prestación del servicio público de justicia en manos probadamente competentes, y por otro lado, dar seguridad a la impartición de justicia.

Como puede apreciarse, el concepto de Carrera Judicial no es unívoco, y desde la óptica de algunos tratadistas se equipara con la escala de grados. En una interpretación funcional, se considera que el concepto y la finalidad de la Carrera Judicial son mucho más amplios, y por consiguiente, su implementación y juridificación en el plano táctico resultan de mayor complejidad que el proceso de ascenso de los funcionarios judiciales.

La Carrera Judicial en nuestro orden jurídico es un sistema constitucional de administración del personal judicial, que tiene por objeto la selección, formación y desarrollo de servidores públicos de cuya alta capacidad dependerá el ejercicio



Mesa 6 “La Carrera Judicial”

de la función de impartición de justicia. En las palabras del Consejero Sergio Valls: “Esta intención quedó plasmada en el mandato constitucional que establece la obligación de que la función jurisdiccional se lleve a cabo con apoyo en una Carrera Judicial que se rija por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia”.

Este mandato es desarrollado en el Título Séptimo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y regulado a través de la emisión de acuerdos por el Pleno del Consejo y su Comisión de Carrera Judicial. En términos de esta ley, podemos señalar como elementos constitutivos el ingreso, la promoción, los estímulos, la adscripción, la ratificación, la formación, así como el régimen de responsabilidades.

De conformidad con lo establecido en el artículo 110 de la ley de la materia, la Carrera Judicial está integrada por las siguientes categorías:

- Actuario,
- Secretario de Juzgado,
- Secretario de Tribunal de Circuito,
- Subsecretario de Acuerdos de Sala,
- Secretario de Acuerdos de Sala,
- Secretario de Estudio y Cuenta de Ministro,
- Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia,
- Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia,
- Juez de Distrito y
- Magistrados de Circuito.

Resulta de particular importancia señalar que para el ingreso y la promoción en las categorías antes señaladas, la Ley Orgánica ordena que se lleve a cabo mediante examen, que puede ser interno de oposición y de oposición libre; así, el 31 de enero de 2000 el Consejo publicó la convocatoria en la que por primera vez, se hace una invitación a un concurso abierto para seleccionar y designar jueces de Distrito. En el periodo que concluyó en septiembre de 2002, se efectuaron cuatro concursos internos de oposición y uno más de oposición libre. En



Maestro Gonzalo Moctezuma Barragán

opinión del Consejero Sergio Valls, “en lo jurídico, esta apertura permite enriquecer la función judicial con la experiencia de la academia, el foro, los órganos jurisdiccionales de índole administrativa, fiscal o laboral y los de competencia local, así como con la de los servidores públicos en las administraciones públicas federal, estatal y municipal. Así los medios para alcanzar la verdad legal se enriquecen con la diversificación de perspectivas profesionales”.

Es innegable que como resultado de la transición democrática que vive nuestro país el Poder Judicial ha alcanzado mayor autonomía, lo que se ve reflejado en su crecimiento, tanto de órganos como de servidores. Desde 1995 a la fecha, el Poder Judicial de la Federación ha crecido en un 63% en lo que se refiere a órganos jurisdiccionales; en cuanto a servidores públicos, actualmente cuenta con 26,164, de los cuales 6,864 forman parte de la Carrera Judicial, responsables del funcionamiento de 498 juzgados y tribunales.

En esta etapa de consolidación democrática, el Consejo de la Judicatura Federal tiene ante sí el reto de fortalecer el actual modelo de independencia judicial y el Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

En ese orden de ideas, si consideramos como premisa mayor que el Estado Constitucional y Democrático de Derecho conlleva la aplicación de reglas claras, predeterminadas y aceptadas legítimamente por sus destinatarios, y como premisa menor que el Poder Judicial de la Federación es el garante del Estado Constitucional, entonces se concluye que el Poder Judicial precisa la aplicación de reglas claras en el ejercicio de sus relevantes funciones, especialmente en materia de Carrera Judicial, dado que ésta constituye la parte toral del propio Poder Judicial de la Federación.

Parafraseando al Presidente del Consejo, Ministro Mariano Azuela, resulta necesario que el Consejo de la Judicatura alcance fines instrumentales derivados de la creatividad; uno de los frentes para ello es el diseño normativo que permita establecer un procedimiento de sistematización de la juridificación infralegal.

En esta materia, el artículo 100 constitucional confiere al Consejo de la Judicatura Federal, de conformidad con lo que establezca la ley, la facultad para expedir los acuerdos generales que considere necesarios para el adecuado ejerci-



Mesa 6 “La Carrera Judicial”

cio de la función jurisdiccional federal. Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, conforme a su propia naturaleza, otorga más herramientas al Consejo de la Judicatura al dotarlo de atribución para emitir, además de acuerdos generales, reglamentos, reglamentos internos, bases y disposiciones generales.

Desde su creación, el Consejo ha venido utilizando la figura del Acuerdo General como forma de reglamentación, emitiéndose hasta la fecha un total de 460, de los cuales la mayoría corresponde a Carrera Judicial. Estos instrumentos normativos tienen el mismo nivel jerárquico entre sí, no obstante, abordan los temas más variados, desde el otorgamiento de licencias, que se incluye en el 48/1998, pasando por el de ingreso a la Carrera Judicial y los exámenes de aptitud, cuyos lineamientos se advierten en el 3/2002, hasta el relativo a los libros de control que se llevan en los órganos jurisdiccionales, en el 34/2000.

El modelo del Acuerdo General, que resultó indispensable en la etapa inicial del Consejo, puede ser sistematizado en este periodo de consolidación, por medio de un adecuado diseño reglamentario. A partir de la emisión de reglamentos por materia, el Consejo de la Judicatura Federal podrá evolucionar su normatividad, logrando así la unidad, coherencia y plenitud de la misma.

Como justificación histórica para plantear la necesidad de la sistematización reglamentaria, existen muchos ejemplos, tal como da cuenta José Luis Soberanes Fernández, ex director de este instituto, en su obra *Historia del Derecho Mexicano*.

A la luz del derecho comparado es de particular interés el caso del Consejo General del Poder Judicial de España, que emplea la figura reglamentaria para agrupar, con un criterio sistemático, disposiciones generales que versen sobre la misma materia; ejemplo de ello son los Reglamentos de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial, de Carrera Judicial y de Escuela Judicial. Mientras que el acuerdo se utiliza para la formalización de normas generales y concretas, o bien para modificar normas generales y abstractas, como son los reglamentos.

El análisis del sistema español expuesto refleja la reproducción del modelo empleado por la técnica legislativa en la producción de normas jurídicas, situación que acontece de igual forma en nuestro ámbito con la figura del Decreto.



Maestro Gonzalo Moctezuma Barragán

En materia de Carrera Judicial se podrían sistematizar los Acuerdos Generales expedidos por el Pleno del Consejo de la Judicatura, a fin de emitir un reglamento que establezca en forma general y abstracta todos los sistemas que la conforman.

Sobre el particular, la ley le otorga al Consejo la facultad para reglamentar en materia de escalafón y régimen disciplinario; atribuciones del Instituto de la Judicatura; organización de exámenes de aptitud; ratificación de jueces y magistrados y licencias, entre otras. Todos ello es materia de Carrera Judicial.

A continuación se propone una estructura de Reglamento de Carrera Judicial con la integración de cinco libros, que podría constituir un punto de partida para el análisis.

Libro Primero: De la Carrera Judicial.

Con los títulos siguientes: Disposiciones Generales; Expedición de Nombres del Personal de los Órganos Jurisdiccionales; Concursos de Oposición; Adscripción, Readscripción y Ratificación.

Libro Segundo: De las ausencias del personal de los órganos jurisdiccionales.

Con los siguientes títulos: Comisiones y Licencias, Vacaciones y Días Inhábiles.

Libro Tercero: De los estímulos.

Con los títulos: De la Distinción al Mérito Judicial; Año Sabático; Becas, y Asistencia a Eventos Académicos.

Libro Cuarto: De los congresos nacionales de Magistrados de Circuitos y Jueces de Distrito.

Libro Quinto: Retiro y pensión complementaria de magistrados y jueces.

El derecho evoluciona a partir de las experiencias sociales, como lo es la impartición de justicia. Siguiendo a doctrinarios de este Instituto, como el doctor



Mesa 6 “La Carrera Judicial”

Diego Valadés, “si la lucha por la justicia en el siglo XIX fue por la imparcialidad – al establecer principios medulares para la seguridad jurídica –, la lucha en los siglos XX y seguramente XXI ha sido y será por la profesionalización y responsabilidad de los juzgadores”.

Doctor Héctor Felipe Fix Fierro

Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

El investigador se ha especializado en los temas Sociología del Derecho y Derecho Constitucional. Otros áreas que ha estudiado son Administración de Justicia, Globalización y Tribunales. Ha publicado el libro: *De la soberanía al derecho constitucional común: palabras clave para un diálogo europeo-latinoamericano* (2003). Ha participado en los libros: *Estado de derecho y transición jurídica* (2002); *Justicia* (2001); *Transiciones y diseños institucionales* (2000). Ha publicado el artículo *¡Tan cerca, tan lejos! Estado de derecho y cambio jurídico en México 1970-1999*, en el Boletín Mexicano de Derecho Comparado (Número 97- 2000).



Mesa 6 “La Carrera Judicial”



Transcripción de la ponencia presentada por el Doctor Héctor Felipe Fix Fierro, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el viernes 30 de mayo de 2003, dentro del marco del octavo aniversario del CJF, a las 10:00 hrs., en el auditorio Floris Margadant del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Muchísimas gracias. Como siempre, es una satisfacción, también una responsabilidad participar en un evento en este Instituto que es mi segunda casa, y quisiera decir, de entrada, que coincido totalmente con lo que han expresado anteriormente el Magistrado Vázquez Mellado y el Maestro Moctezuma.

“Por su misma naturaleza, el Poder Judicial tiende a ser una institución que se cierra un poquito sobre sí misma y el mecanismo de la Carrera Judicial, con todas las ventajas que tiene, también tiene el efecto de promover cierta clausura, cierto ensimismamiento, si me permiten la palabra.”

Héctor Felipe Fix Fierro

Debo decir que yo tuve el honor de formar parte del Comité Académico del Instituto de la Judicatura Federal los primeros años, de 1995 a fines de 1999, y también fue una escuela para mí en el sentido de ser una oportunidad para acercarme mucho más a la Judicatura, de la cual tenía yo la impresión anteriormente de que era un mundo cerrado, alejado del mundo académico. Hay razones para ello, pero creo que si algo han logrado también el Instituto de la Judicatura Federal y el Consejo de la Judicatura en los ocho años que lleva funcionando es un mayor acercamiento entre estos dos mundos, que tienen mucho que aportarse mutuamente en términos de comprensión y entendimiento.

Y ahí en el Instituto pude yo ver la seriedad con la que se abordaron los desafíos



Doctor Héctor Felipe Fix Fierro

que menciona el Magistrado Vázquez-Mellado. Tuve también la gran oportunidad de participar en algunos de los jurados de los concursos de oposición para el nombramiento de jueces de Distrito, y la verdad creo que se hicieron, desde el mero principio, ejercicios muy serios. A mí no me hubiera gustado estar del lado del sustentante; quizá sí es satisfactorio, pero es menos riesgoso ser el que pregunta. Realmente pude percatarme de muchas cosas interesantes que me han ayudado a alimentar con algún granito de comprensión los trabajos de investigación que he estado haciendo aquí.

En este sentido, más que comentar las observaciones del Magistrado Vázquez-Mellado y el Maestro Moctezuma, yo quisiera presentar una perspectiva complementaria y de tipo cuantitativo. Con sumas, restas y divisiones todavía se pueden hacer algunas cosas, y sería cuestión de que cada quien piense o saque sus conclusiones.

Quiero aclarar que no voy a hacer ningún juicio de tipo cualitativo en relación con la Carrera Judicial. No sé si los jueces y magistrados que ahora se preparan y son nombrados a través de concursos son mejores o peores que los de antes. Yo sé que en el Poder Judicial luego hay ciertos piques y pugnas por eso, pero en realidad simplemente quiero presentar una perspectiva más amplia de qué está pasando con la Carrera Judicial y con el Poder Judicial.

En este sentido quiero abordar dos temas, uno, que ya tocó el maestro Moctezuma, es el del crecimiento del Poder Judicial y la dinámica de nombramientos de jueces y magistrados. Y el segundo es tratar de ofrecer algunas ideas sobre el impacto que ese crecimiento está teniendo en el perfil personal y profesional de jueces y magistrados, así como en la Carrera Judicial.

Al respecto preparé algunos cuadros, uno sobre el crecimiento del Poder Judicial y otro sobre el número de juzgados de Distrito, tribunales unitarios, tribunales colegiados, y si ustedes ven los números a partir de 1995, son bastante impresionantes: se pasa de 176 juzgados de Distrito a 264 el año pasado; de 83 tribunales colegiados a 165, el doble; y de 47 tribunales unitarios a 63. Igual hice una comparación contra población, con lo que se demuestra que hay una descentralización del Poder Judicial. Sobre el número de nombramientos que se han hecho año con año de jueces y magistrados, hay una comparación



Mesa 6 “La Carrera Judicial”

entre los años anteriores a la reforma de 1995, 87, 94 y después del 95. Lo primero que resalta es que el número de nombramientos del segundo periodo es aproximadamente el doble en diversas categorías, que los nombramientos de 1987 a 1994, que ya es una etapa de crecimiento bastante acelerado del Poder Judicial. Esto indica que hay una movilidad interna, y esto, por lo pronto, me merece un par de observaciones.

La primera es que hay una especie de cambio, de inversión de la pirámide judicial. Normalmente el Poder Judicial –esto no ocurre en todos los casos– tiene una forma como de pirámide, una base con cierto número de juzgadores, digamos, de primera instancia; luego viene la instancia de apelación, donde ya el número de juzgadores es más reducido, y finalmente viene una jurisdiccional, que en el caso de México y la Suprema Corte, pues son nada más once ministros.

Sin embargo, si ustedes ven en la dinámica de crecimiento del Poder Judicial observarán que en el nivel de los magistrados de Circuito hay actualmente el doble de jueces de Distrito. Ésta ha sido la dinámica en que se ha visto envuelto el Poder Judicial por el crecimiento de las cargas de trabajo.

Efectivamente, año con año hay un aumento muy grande de asuntos, pero en la Carrera Judicial, creo yo, esto tiene un impacto y es el siguiente: el ascenso de juez a magistrado es muy rápido y, casi exagerando, podría decirse que todos los jueces van a ser magistrados y en ese sentido el concurso no es realmente un mecanismo de selección.

Si esto está bien o está mal éste es un punto que se puede discutir, pero pareciera ser que eso ocurre. Y esto, por ejemplo, nos lleva a una reflexión que es muy personal, que sería la de decir que justamente en el nivel de los magistrados es donde deberían hacerse más concursos abiertos, porque eso, digamos, sé que es una excepción a la Carrera Judicial y que eso tiene sus problemas, pero finalmente sería introducir un elemento que forzaría a una mayor selección, una mayor experiencia de los jueces antes de llegar a ser magistrados.

Ustedes saben, por ejemplo, que en España existe lo que se llaman los turnos que tienen un cierto número de nombramientos y plazas que se reservan, por ejemplo, a abogados. Creo que los abogados allá no tienen muchas ganas de ser



Doctor Héctor Felipe Fix Fierro

jueces o magistrados, pero al menos en la ley existe esa posibilidad, un cierto número de nombramientos se reservan a personas que vienen de fuera del Poder Judicial, cumpliendo, claro, una serie de requisitos, y esto tiene, creo yo, la ventaja adicional que es mantener una institución abierta a influencias externas. Por su misma naturaleza, el Poder Judicial tiende a ser una institución que se cierra un poquito sobre sí misma y el mecanismo de la Carrera Judicial, con todas las ventajas que tiene, también tiene el efecto de promover cierta clausura, cierto ensimismamiento, si me permiten la palabra.

Yo tuve la curiosidad de tratar de hacer una comparación, cómo se ve el perfil de jueces y magistrados en dos momentos en el tiempo. Uno es en 1984, aprovechando que el gobierno del presidente De la Madrid publicó un diccionario biográfico del gobierno mexicano donde está también un apartado del Poder Judicial, con datos muy completos; la verdad hay que agradecerlos en un investigador. La otra es una comparación de ese mismo perfil para el año 2002, y los datos provienen de la página de internet del CJF; también hay que agradecer que tengan esa información disponible, nada más que aquí sí debo decir que muchos datos estaban incompletos, por alguna razón, datos que a mí me interesaban estaban incompletos, y entonces yo tuve que hacer una labor de reconstrucción utilizando otras fuentes, pero más o menos las bases de datos quedaron bastante completas.

Entonces, tomando algunas cosas muy básicas, como entidad federativa de origen, si por ejemplo jueces y magistrados están o no adscritos en su entidad de nacimiento, cuántas mujeres hay, la edad, distintos momentos de edad, la ocupación del padre, que puede ser un indicativo, digamos, de perfil socioeconómico, dónde se realizaron los estudios, la antigüedad en el Poder Judicial y la Carrera Judicial, y qué partes o qué etapas o categorías de la Carrera Judicial han recorrido los actuales jueces y magistrados.

Y si me permiten resumir rápidamente algunos de los resultados, les diría que sale a relucir un panorama muy interesante, digamos, de cambio y continuidad. Hay cosas que siguen siendo similares y otras que sí han cambiado, y yo creo que esto es un panorama que hay que reflexionar.

Por ejemplo, sigamos la edad. La edad promedio de jueces y magistrados es muy similar en 84 y en el año 2002, así como lo es la edad en el momento que



Mesa 6 “La Carrera Judicial”

se produce el nombramiento de magistrado y de juez, a pesar de la gran movilidad y la gran dinámica. Sin embargo, la gente llega al cargo más o menos en edades similares. El origen socioeconómico es más o menos similar también, son estratos medios.

También me llama la atención que no hay tantos hijos de abogados, un 10 o un 13 por ciento, uno esperaría que fueran más, o al menos yo tenía esa idea. Pues no, no son tantos. Y luego en la antigüedad, la antigüedad promedio en el Poder Judicial Federal, ésa muy similar, incluso aumenta un poquito más para los magistrados. La antigüedad dentro del Poder Judicial para llegar a ser juez o magistrado no disminuye, sino que aumenta. Esto también es sorprendente. Yo pensaba que con tanto movimiento, pues la gente llegaría con menos experiencia previa. No es el caso. Resulta que incluso aumenta como un par de años, entonces la gente llega al cargo al menos con la misma experiencia, si no es que un poco más que anteriormente. Éste es un dato interesante.

Sin embargo, lo que sí disminuye es la antigüedad que tienen jueces y magistrados en el cargo. En el caso de magistrados, siguen siendo más o menos siete años, pero en el caso de los jueces sí disminuye de cinco años a dos años. Esto significa que prácticamente, cuando alguien es nombrado juez, al poquito tiempo ya puede participar en un concurso y ascender a magistrado. Si me permiten que les dé un dato, los jueces que en el año 2002 habían sido nombrados jueces antes de 1995, eran nada más nueve, el 3.5 por ciento, prácticamente no hay jueces que hayan sido nombrados antes de 1995.

Sin embargo, si comparan ustedes con magistrados, verán que magistrados nombrados antes de 1995 hay 200, que es el 37.2 por ciento. En el nivel de magistrados hay, digamos, una experiencia más grande, una mayor antigüedad en el cargo, que a nivel de juez. Esto es simplemente un reflejo del hecho de que hay más plazas de magistrados que de jueces, y en la medida en que siguen creciendo los tribunales colegiados, hay también más oportunidades para ascender de juez a magistrado.

Luego hay un dato sobre el ejercicio profesional externo; es decir, pareciera que la gente sale de la carrera y se mete al Poder Judicial. Me llamó la atención que hay arriba del 50 por ciento de todos los jueces y magistrados que mencio-



Doctor Héctor Felipe Fix Fierro

nan que tienen alguna experiencia profesional diferente, de abogados litigantes, servidores públicos en otras oficinas, incluso de gente que viene de los Poderes Judiciales locales; esto también es interesante.

Ahora, veamos rápidamente los cambios. Si vemos cambios en el lugar de nacimiento y adscripción, veremos que hay una mayor diversidad geográfica. En 1984 los jueces habían nacido en 20 entidades federativas, en el año 2000 eran 28. Entonces todavía no hay jueces de todas las entidades, claro que esto es un poco aleatorio y accidentado.

Lo interesante es que, en el caso de los magistrados, aumenta el número de los que están adscritos en su entidad de origen. Pareciera así como que es el lugar final al que después de recorrer la república, porque hay mucha movilidad, pudiera llegar un 30 por ciento. Llama también la atención que hay más jueces y magistrados originarios del DF, aquí todavía no tengo la explicación, pero en la comparación resulta que hay más que en 1984.

Hay más mujeres, esto sí es bastante notorio. Mis datos me indican un 23 por ciento de mujeres jueces y un 17 por ciento de mujeres magistradas. Claro que esto todavía está lejos, por ejemplo, de la proporción de mujeres en las escuelas de derecho, que anda por el 50 por ciento. La carrera de derecho, parece ser que ya es una carrera igualitaria, al menos en los estudios, pero todavía no en el ejercicio profesional.

En cuanto a los estudios profesionales, pues se advierte que se duplica el número de escuelas de las que provienen jueces y magistrados. En 84 eran alrededor de 20 y el año pasado eran más de 40. Sin embargo, la gran mayoría de jueces y magistrados proviene de universidades y escuelas públicas, aunque en el caso de jueces sí ha habido una disminución a un 88 por ciento. Hay un 12 por ciento que ya viene de escuelas privadas, y tomando en cuenta la gran explosión de escuelas privadas – ahora es un tema que está en los periódicos estos días– desde los años noventa, calculo que en 10 o 15 años va a haber un aumento sustancial de jueces y magistrados que eventualmente provengan de escuelas privadas.

La presencia de la UNAM, eso me da gusto, sigue siendo muy importante, pero bueno, también ha disminuido. En 1984 era superior a 35 por ciento el



Mesa 6 “La Carrera Judicial”

número de jueces y magistrados que habían concluido sus estudios en la UNAM; para el año 2000 disminuye la proporción de jueces pero no mucho la de magistrados, y esto se debe a que hay magistrados de años anteriores, pero tarde o temprano también vamos a observar que disminuyen los egresados de la UNAM. Ni modo, no podemos hacer todo. Probablemente pues también aumente el número de magistrados que provengan de escuelas privadas.

Por último, lo que se refiere a la Carrera Judicial. Si mis datos están correctos, aquí sí se observa un fenómeno altamente interesante, y el fenómeno es el siguiente: la Carrera Judicial se ha hecho más estricta, y en este sentido la gente está pasando por más cargos y más categorías de la Carrera Judicial, como está establecido en la ley, porque antes, en 84, digamos, había entradas más laterales, había gente que llegaba directamente de secretario de estudio y cuenta en la Suprema Corte, y después eran nombrados jueces o incluso hasta magistrados.

Algunos magistrados no habían sido jueces y la gran mayoría de los jueces y magistrados (75 o 76 por ciento) había pasado por la Suprema Corte. Éste era el esquema tradicional de Carrera Judicial, pues era desde la Corte, claro, en el contacto cotidiano con los ministros, como alguien tenía la oportunidad de ser nombrado juez o magistrado. Esto sí se ha alterado y ahora el escalón más importante para el nombramiento de juez y magistrado es ser secretario de tribunal Colegiado o de tribunal de Circuito, un 80 por ciento para el caso de los jueces.

Significa que jueces y magistrados ya no están saliendo en su mayoría de la Suprema Corte. Pareciera entonces que incluso en términos de Carrera Judicial la Suprema Corte se especializa más en cierto tipo de asuntos, y que más bien el resto de las competencias del Poder Judicial son los tribunales de Circuito. En lo que se refiere a los magistrados, en 1984 el 92 por ciento habían sido jueces, y ahora son más del 98 por ciento. Así que, prácticamente, no hay magistrados que no hayan sido jueces.

Por lo que se refiere a la Carrera Judicial, se ha hecho más estricta. Hay incentivos para que la gente vaya recorriendo cada una de las categorías de la Carrera Judicial. Y ya para concluir, el inicio de la Carrera Judicial en 1995 fue un cambio importante, pero finalmente no hubo una ruptura, como tampoco la



Doctor Héctor Felipe Fix Fierro

ha habido en otras áreas de la vida del país; simplemente se formalizó y se profundizó, se detalló algo que ya existía. Ya había una Carrera Judicial, más o menos queda claro cuáles eran sus perfiles, simplemente se introdujeron reglas formales, públicas, transparentes, y yo creo que esto es muy sano.

Y también parece demostrar que, en el mismo sentido, ha sido el crecimiento acelerado del Poder Judicial el que ha inducido muchos de estos cambios, si no tanto el hecho de que haya concursos o no, que a mí me parece, les digo, en lo personal, muy positivo, pero al final de cuentas el Poder Judicial es una institución con tradición, y la tradición tiene mucho sentido en una institución judicial, y en este sentido es que podemos interpretar estos datos. Muchas gracias.



Material de Difusión Impreso

Cartel Conmemorativo del Octavo Aniversario del Consejo de la Judicatura Federal

**CONSEJO
DE LA JUDICATURA FEDERAL**

8 años

**de esfuerzo por una justicia
federal honesta e imparcial**

- ✓ En 1995 funcionaban 306 órganos jurisdiccionales;
a la fecha suman ya 471
- ✓ Están en servicio hoy 244 Juzgados de Distrito
y 227 Tribunales de Circuito en todo el país
- ✓ Magistrados y jueces son nombrados por medio
de rigurosos concursos de oposición
- ✓ El personal judicial se capacita constantemente
para ejercer con mayor eficacia
- ✓ Se han fortalecido los sistemas de disciplina y se han
sancionado las conductas irregulares
- ✓ Más de 400 mil personas han recibido apoyo
del Instituto Federal de Defensoría Pública
- ✓ 165 especialistas en concursos mercantiles en todo
el país apoyan la administración de justicia concursal

Per una impartición de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita

1995-2003

Cintillos Conmemorativos del Octavo Aniversario del Consejo de la Judicatura Federal



Consejo de la Judicatura Federal

8 años de servir a la sociedad

Av. Insurgentes Sur 2417, Col. San Angel, C.P. 01000 Tel. 54 90 80 00, Internet: www.cjf.gob.mx



Spots de Radio

*Spots de Radio
Conmemorativos
del Octavo Aniversario
del Consejo de la
Judicatura Federal*

Con la creación de juzgados y tribunales en todo el
país, se amplia la impartición de justicia federal
Consejo de la Judicatura Federal
Ocho años al servicio de la sociedad

El Consejo de la Judicatura Federal trabaja por una impartición
de justicia federal pronta, completa, imparcial y gratuita
Consejo de la Judicatura Federal
Ocho años al servicio de la sociedad

El Consejo de la Judicatura Federal se esfuerza por una
impartición de justicia independiente
Consejo de la Judicatura Federal
Ocho años al servicio de la sociedad

El Consejo de la Judicatura Federal contribuye a abatir el
rezago en lasolución de asuntos judiciales
Consejo de la Judicatura Federal
Ocho años al servicio de la sociedad

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

Dirección General de Comunicación Social

Mgdo. César Esquinca Muñoa

Director del Instituto ~~Federal de~~ Defensoría Pública

Lic. Luis Manuel Méjan Carrer

Director ~~del~~ Instituto Federal de Especialistas
de Concursos Mercantiles

Mgdo. Julio César Vázquez-Mellado García

Director ~~del~~ Instituto de la Judicatura Federal, Escuela Judicial

Mgdo. Óscar Vázquez Marín

Visiteraduría Judicial del Consejo de la Judicatura Federal

Lic. Manuel Ishiwara Ugarte

Contralor del Poder Judicial de la Federación