

Capítulo séptimo Judicatura y administración judicial

Mónica de Fátima GÓMEZ LLANOS JUÁREZ*

La administración y vigilancia de la función judicial ha sido constante en la historia humana, como lo demuestra la presencia de dichas tareas desde la existencia misma de la función judicial, que es previa a la práctica y teoría de la división de poderes.

En México, a principios del siglo XX la administración del Poder Judicial de la Federación se encontraba a cargo de la Suprema Corte de Justicia pues los magistrados de circuito y los jueces de distrito eran nombrados por ese órgano jurisdiccional que, también, se encargaba de los cambios de adscripción de juzgados y tribunales y de averiguar la conducta de los funcionarios, obteniendo de esta manera la administración del Poder Judicial de la Federación.

En 1994, había gran agitación política en nuestro país, existiendo varios factores tales como: la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, la incursión del ejército zapatista en Chiapas, el lamentable asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio Murrieta y nuestro país a fines de ese año, se encontraba en una recesión económica.

Derivado de los factores antes anotados y ante la necesidad de fortalecer al Poder Judicial, es que el 5 de diciembre de 1994, por el entonces presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, se presentó una iniciativa de reforma a fin de modificar la organización interna del Poder Judicial, en el que se redujo el número de los ministros de 26 a 11, se establecieron las controversias y acciones e inconstitucionalidad a fin de que los órganos federales, estatales y municipales, estuvieran en

* Licenciada en derecho por la Universidad Autónoma de Baja California; maestra en derecho en la Universidad Iberoamericana, campus Tijuana; doctora en derecho procesal constitucional y derechos humanos por la Universidad Autónoma de Baja California.

aptitud de promover las acciones para que la Suprema Corte resolviera con efectos generales; se introdujo en la referida iniciativa como una cuarta vertiente, la relativa a la administración y gobierno del propio Poder Judicial. Se indicaba que desde 1928 hasta la fecha de la presentación de la iniciativa se concentraban en la Suprema Corte de Justicia tareas que eran de índole más de carácter administrativo tales como los nombramientos de los jueces de distrito y magistrados de circuito, la elaboración del proyectos del presupuesto del Poder Judicial federal, las visitas de inspección a los órganos jurisdiccionales entre otros, y, que derivado de esas tareas, se distraía a los ministros de sus actividades jurisdiccionales y por ello se consideraba necesario crear un órgano de administración que garantizara la autonomía y eficacia de la función judicial a través del Consejo de la Judicatura Federal por lo que se propuso modificar los artículos 94 y 100 constitucionales, para que las funciones administrativas que ejercía la Suprema Corte recayeran en el Consejo de la Judicatura Federal, en el cual se establecía sus atribuciones, integración, la duración de los integrantes del mismo.¹

La integración del referido consejo se determinó que se integraría por siete miembros, presididos por el ministro que resultara electo para presidir la Suprema Corte. Los seis miembros restantes, serían designados: dos por la Cámara de Senadores, dos magistrados de circuito (uno por los tribunales colegiados y otro por los unitarios), un juez de distrito, estos designados por insaculación y uno designado por el Ejecutivo (presidente de la República).

La nueva Ley Orgánica estableció en la fracción III, del artículo 81, otorgar al propio consejo facultades para fijar las bases, convocar y realizar el procedimiento de insaculación de jueces y magistrados para cubrir las vacantes de jueces y magistrados del consejo; que para formar parte del consejo deben haber sido ratificados conforme al artículo 97 y no deben haber sido sancionados por falta grave con motivo de una queja administrativa. Aunque esto último no lo exige la Constitución, se deduce que es correcto que se requiera una debida conducta de los jueces y magistrados insaculados, quienes habrían de verificar las actuaciones de sus pares para determinar las sanciones administrativas que correspondan.

¹ Cámara de Diputados, *El Poder Judicial de la Federación en el Devenir Constitucional de México, 100 Aniversario de la Constitución de 1917*, p.17 y 18, consultable en: https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/pro-cLeg/133%20-%2031%20DIC%201994.pdf

Derivado de la reforma de 1994, en el que se estableció el Consejo de la Judicatura Federal, se estableció un Consejo de la Judicatura para el Distrito Federal. A los estados no se les impuso la obligación de crear consejos de las judicaturas locales, aunque se previó su existencia al establecerse en el tercer párrafo del artículo 108 constitucional, las responsabilidades de los servidores públicos locales y al suprimirse el artículo 116 constitucional que daba la atribución a cada Estado de nombrar a los jueces locales inferiores, lo que abrió la posibilidad para que los consejos de las judicaturas estatales ejercieran esta facultad.

Esta reforma fue el inicio para que se alentara la creación de consejos de la judicatura estatales y que dio origen a los de Aguascalientes, Baja California, Morelos y Nayarit y así sucesivamente en el resto de los Estados, teniendo como antecedente desde antes de la reforma de 1994, los consejos de la judicatura locales en los estados de Sinaloa y Coahuila, creados en 1988.²

Estos consejos (tanto federal como locales) buscaron con su creación garantizar un orden autónomo e independiente y garantizar que la designación, promoción, adscripción y responsabilidad de los jueces responda a un sistema que sea objetivo, pero que no se ha logrado a cabalidad.

El Consejo de la Judicatura Federal debido a su apresurada creación dejó asuntos pendientes de determinar, como la precisión de su naturaleza jurídica y sus relaciones con los otros órganos jurisdiccionales no sujetos a su gobierno y administración, lo que sería objeto de una segunda reforma constitucional.

El 11 de junio de 1999 se publicó un decreto de reformas que buscó, en esencia, determinar la naturaleza jurídica y modificar la organización y el funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal mediante las reformas a los artículos 94, 99, 100 y 107 de la Constitución.

En esta reforma se precisó que el Consejo de la Judicatura Federal forma parte del Poder Judicial de la Federación pero no ejerce el Poder Judicial, suprimiendo que el Consejo de la Judicatura Federal fuera depositario de este, derivado de las disputas que se habían dado, ya que surgía confusión en cuanto al alcance de las resoluciones que el Consejo de la Judicatura

² Fix-Zamudio, Cossío Díaz, *El Consejo de la Judicatura en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996, disponible en: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/86/4.pdf&ved=2ahUKEwjb5dSNsI-JAxVNLEQIHTWdKikQFnoECEMQAQ&usq=AOvVaw3_MIW5rMTRJAmzWq1TIR.

Federal dictaba y que algunos Juzgadores percibían como una invasión en la esfera “jurisdiccional” de competencias, que eran reservadas en exclusiva para estos últimos por la Constitución.³

A partir de las reformas de 1999 se ha pretendido dar mayor precisión a la definición de la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura.

Israel Rivas Acuña explica que la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura Federal debe entenderse:

El órgano del Consejo de la Judicatura se puede situar en el Estado Constitucional como órgano plenamente administrativo y no jurisdiccional, pues en general las funciones que ejerce se relacionan con atribuciones de gestión administrativa de las garantías judiciales, y la única función que pudiera equipararse al ejercicio de la función jurisdiccional, lo significa la función disciplinaria, lo cual constituye en realidad una función de carácter eminentemente administrativa dado que el procedimiento disciplinario constituye en sí un procedimiento de control interno que permite valorar las conductas irregulares, pero no decidir conflicto jurídicos entre partes.⁴

Estas definiciones respecto de la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura Federal fueron necesario dilucidarse y separar al Consejo como el órgano administrativo del Poder Judicial de los Tribunales que constituyen órganos jurisdiccionales.

La fortaleza del diseño del Consejo de la Judicatura como órgano administrativo ajeno al Poder Ejecutivo y a la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene como objeto de que este tutele la independencia judicial y se impida la intromisión de otros agentes políticos, pero como debilidad se advierte que es precisamente que en su modelo o estructura prevé que para su integración el nombramiento de Consejeros por parte de los poderes electoralmente elegidos como lo son el Poder Ejecutivo

³ Carpizo, Jorge, “Otra reforma constitucional: la subordinación del Consejo de la Judicatura Federal”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, núm. 2, enero-junio de 2000, p. 213, disponible en: <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5587&ved=2ahUKEwiIje73nI-JAxXhM0QIHVb1NXsQFnoECBIQA-Q&usq=AOvVaw30XrN5iM1qGtxmTpE9BQfA>

⁴ Rivas Acuña, Israel, “Conceptos, teorías y modelos de la administración Judicial en el Estado Constitucional”, *Revista Judicial, Revista Mexicana de Justicia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídica, UNAM, núm. 9, 2007, pp.126 y 127, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/8686>

y Legislativo, que al designar sus propuestas que indica una integración favorable, también es cierto que no se les exigen mayores requisitos profesionales suficientes y puede ser que no cuenten con los conocimientos profesionales específicos y técnicos para que puedan desempeñarse en forma apropiada y que este órgano funcione como es debido.

También es importante hacer notar que antes de la reforma que introdujo al Consejo de la Judicatura Federal, los magistrados y jueces federales eran designados por el pleno de la Suprema Corte sin la intervención de otro poder, en el que entre los propios ministros hacían las designaciones y se provocaba que para lograr que sus candidatos a jueces o magistrados fueran designados sin objeciones, se realizaban concertaciones y se protegían y cuidaban para lograr buenas adscripciones y promociones y ante las faltas leves, graves que cometían estos eran protegidos, por lo que las quejas administrativas que se presentaban eran casi imposible que prosperaran y que hubiera una sanción para el servidor público que incurriera en alguna falta.

Estas problemáticas no han sido discutidas únicamente por juristas. La oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, mediante su diagnóstico en 2003, al referirse a la Autonomía del Consejo de la Judicatura indicó que, en su origen, el Consejo de la Judicatura fue ideado esencialmente como un órgano de autogobierno que tendría el objetivo tanto de atraer las funciones de administración de los tribunales, como de controlar las importantes exigencias de la carrera judicial. Dicho órgano surgió de la reforma al artículo 94 de la Constitución Política, en el cual se dispone expresamente que la función del Consejo es encargarse de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación. Las facultades que en la reforma de 1999 se le confirieron al pleno de la Corte para revocar, con una mayoría calificada de sus miembros, los acuerdos emitidos por el Consejo, a la forma en que está integrado y que se adolece de consejeros provenientes de sectores no públicos como la academia, elimina la autonomía del Consejo y lo convierte en un órgano subordinado que debilita su función de control.⁵

Como hemos visto, no ha dejado de preocupar que peligran estos órganos en cuanto a su autonomía e independencia pues se ha buscado

⁵ Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, 2003", México, 2003, pp. 12 y 13, disponible en: <https://hchr.org.mx/publicaciones/diagnostico-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-mexico-2003/>.

limitarle desde su creación al Consejo de la Judicatura (ya sea federal o local) sus facultades por el propio Poder Judicial.

A pesar de que se ha buscado una mejor forma para una correcta administración y vigilancia de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación en el que pueda garantizarse una justicia pronta, expedita, en el que se garantice el debido proceso y que no haya impunidad a través de este órgano, que se ha pretendido sea independiente y autónomo no se ha logrado abatir de manera correcta la corrupción que existe (aunque se reconoce si se siguen procedimientos en contra de algunos de sus servidores públicos), el proceso para las quejas no es un proceso amigable para el justiciable (tener que acreditar con pruebas, que la mayoría de las veces tenga que hacerse por medio de investigaciones privadas para poder acreditar la corrupción del juzgador con su contraparte para resolver en los asuntos, lo que para la mayoría de los justiciables es inaccesible), lo que se traduce en: 1) quejas o denuncias que no prosperen, 2) se justifique el actuar de los impartidores de Justicia como criterios jurídicos y por ende sin ninguna sanción o 3) no dictar las resoluciones que corresponda por el exceso de trabajo, y que permea en el ánimo del ciudadano con la idea de que no se castiga al servidor público por las faltas cometidas y no se le obliga a dictar sus resoluciones en forma pronta y expedita como mandata la Constitución, entre otras.

El artículo 86 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal establece las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal y particularmente la fracción XXXVI establece como atribución del Consejo de la Judicatura Federal el investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a las personas servidoras y empleadas del propio Consejo de la Judicatura, así como de los tribunales de circuito, juzgados de distrito y plenos regionales; y en su fracción XXXVII se le faculta a realizar las visitas extraordinarias o integrar comités de investigación, cuando estime que se ha cometido una falta grave o ante cualquier asunto de trascendencia a juicio del propio Consejo de la Judicatura Federal, pero que traducido en resultados, no se ha logrado erradicar la corrupción al interior del Poder Judicial Federal. Es decir, aun con las facultades que se tienen y que se cuenta con las herramientas para determinar responsabilidades para los servidores públicos, no ha habido grandes avances de lo que dio origen a su creación en 1994.

Las modificaciones que ha sufrido hasta la actualidad el Consejo de la Judicatura Federal, a fin de lograr un órgano autónomo e independiente que consolide un Poder Judicial federal que garantice una impartición de Justicia imparcial, completa, independiente en el que los jueces, magistrados no se vean cooptados por intereses económicos, políticos o de cualquier otra índole que influyan en el sentido de sus resoluciones que deben ser en todo momento imparciales, objetivas y apegadas a derecho, no ha logrado garantizarse em forma efectiva, pues aún sigue una gran deuda pendiente para el justiciable, quien es el que finalmente, sufre el menoscabo en su libertad, patrimonio, familia, ante sentencias incongruentes, influidas por algún tipo de interés que socava la credibilidad en la impartición de justicia y los servidores públicos (jueces, magistrados) no reciben ninguna consecuencia ante su indebida actuación.

Es verdad que deben probarse las acusaciones o quejas en contra de estos servidores públicos, porque no pueden dejarse en estado de indefensión y que sean sancionados por meros señalamientos o dichos, pero es innegable que es complicado para los ciudadanos poder allegarse de las pruebas suficientes, requiriendo la mayoría de las ocasiones de medios económicos suficientes para obtener los elementos e información necesaria que permitan acreditar que el impartidor de justicia tuvo un actuar indebido y que por consecuencia se le aplique la sanción o incluso destitución de su cargo, dependiendo la gravedad del caso.

Además el propio Consejo por medio de sus recursos internos, podría ubicar a aquellos impartidores de justicia que no guardan congruencia entre sus ingresos y su estilo de vida. Es común que entre el propio medio jurídico se conozca de aquellos impartidores de justicia que no se destacan por un desempeño honorable en su cargo y que han vuelto la justicia en un tema clientelar y desafortunadamente no son los menos. Como se dijo el Consejo de la Judicatura pueda allegarse de los medios para poder combatir este tipo de malas prácticas, pero no se hace.

Si bien es cierto, los ministros ya no designan a quienes habrán de desempeñarse como jueces o magistrados, y se han establecido concursos de oposición, es innegable que siguen teniendo influencia en las designaciones y continúa habiendo protección para aquellos que recibirán alguna sanción derivado de alguna queja por una mala práctica o colusión con alguna de las partes.

Otro tema que ha sido duramente criticado al interior del Poder Judicial Federal es la denominada “red familiar” que se refiere al vínculo o relación familiar a quienes tienen las personas servidoras públicas con su cónyuge, concubina o concubinario, conviviente o con quienes sostengan relación análoga y que laboran dentro del Poder Judicial.

De acuerdo con lo establecido por el artículo 97 constitucional, los jueces y magistrados tienen facultades para nombrar y remover a los funcionarios y empleados de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito. Este precepto que se estableció para dotarles de mayor autonomía ha sido desvirtuada para el nombramiento discrecional de parientes, como evidencia el estudio elaborado por el consejero de la Judicatura, Felipe Borrego Estrada quien señala:

No sólo los magistrados de circuito y jueces de distrito logran generar redes clientelares haciendo mal uso de esta atribución. Los números muestran que muchos secretarios, actuarios, oficiales y administrativos poseen familiares en el mismo circuito y en otros. Claramente influyen en la designación, y lo hacen sin que sea posible incoarles (iniciarles proceso o expediente) ningún tipo de responsabilidad.⁶

El estudio refiere que se ha dado la multiplicación de “redes clientelares” o “redes familiares” dentro de los órganos jurisdiccionales, o bien con cruzamientos y “enroques” entre los diversos circuitos.

En la práctica, ha ocurrido que los juzgadores intercambian empleos para sus familiares con colegas de otros circuitos, quienes corresponden en forma recíproca.

De acuerdo con el Padrón Electrónico de Relaciones Familiares, base del Plan Integral de Combate al Nepotismo en el Consejo de la Judicatura Federal, detectó en el 2022 que en los tribunales y juzgados federales existían 6 mil 755 “redes familiares”. Datos oficiales revelan que el 41% de los funcionarios con cargos administrativos aceptaron tener parientes en la Judicatura y también 57 por ciento de los magistrados, jueces, secretarios de acuerdos y actuarios que desarrollaron “la carrera judicial”. Las “redes familiares” detectadas hasta agosto de 2022 iban desde dos hasta 79

⁶ Durán, Valeria *et al.*, “El Poder familiar de la federación”, *Mexicanos contra la corrupción y la Impunidad*, disponible en: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://contralacorrupcion.mx/web/magistrados/&ved=2ahUKEwjw-7NeezI-JAxXeLEQIHZB0CG0QFnoECBsQAQ&usg=AOvVaw2LUVUJ65iYsB__RQ_VcLRk.

parientes con cargos dentro de la Judicatura. La proporción varía entre los distintos circuitos judiciales.⁷

Por otra parte, como se ha mencionado de los pocos resultados que por parte del Consejo de la Judicatura Federal se han obtenido para combatir debidamente la corrupción y se encuentre consolidado como un órgano autónomo e independiente, tenemos que del informe semestral de labores de la visitaduría general de enero a junio del 2023 del Consejo de la Judicatura Federal se informó que de los 502 dictámenes recaídos de las visitas de inspección e informes circunstanciados, se emitieron cero recomendaciones, por lo que se cuestiona si la estructura actual que lo conforma es adecuada y funcional para combatirla. (la visitaduría general cuenta con 19 visitantes judiciales “B” para la práctica de las visitas ordinarias de inspección a los tribunales regionales, tribunales de circuito, tribunales colegiados de circuito, tribunales colegiados de apelación, juzgados de Distrito).⁸

Otro de los factores que han preocupado para hablar de una correcta independencia de este órgano es la integración del mismo, sobre todo que la Presidencia recaiga en la persona titular de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Consejo de la Judicatura Federal desde su creación hasta la fecha no ha logrado combatir de manera frontal la corrupción, impunidad y abusos que ocurren al interior del Poder Judicial de la Federación, es decir, la estructura actual de la conformación del Consejo para tener una debida vigilancia e inspección de los impartidores de justicia no ha logrado abatir esta problemática. Cuatro de los siete integrantes del Consejo de la Judicatura Federal conforme lo dispone la Constitución son miembros del Poder Judicial federal, lo que ha provocado que al tenerse una relación con alguno de ellos, o alguno de su superior jerárquico esto impide que se investigue de forma imparcial.

El 5 de febrero de 2024, el presidente la República, Andrés Manuel López Obrador, presentó la iniciativa con proyecto de decreto en materia de reforma al Poder Judicial.

⁷ Castillo García, Gustavo, “Nepotismo en la Judicatura: hallan 6 mil redes familiares”, *La Jornada*, 2024, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/noticia/2024/08/19/politica/nepotismo-en-la-judicatura-hallan-6-mil-redes-familiares-9382>.

⁸ Consejo de la Judicatura Federal, *Informe semestral de labores de la visitaduría judicial, correspondiente al periodo de enero a junio de dos mil veintitrés*, disponible en: <https://www.cjf.gob.mx/visitaduria/resources/informeslabores/InformeLaboresEneroJunio2023.pdf>.

En su exposición de motivos, refirió que una de las causas estructurales en lo relativo a la impunidad y la falta de justicia que se ha padecido en México en las últimas décadas es debido a la ausencia de una verdadera independencia de las instituciones encargadas de impartirla y el distanciamiento de las autoridades judiciales, separación que ha provocado que se reste credibilidad y se tenga una pérdida de legitimidad en sus decisiones.⁹

De la iniciativa referida se desprende la reforma para la estructura del Consejo de la Judicatura Federal, ya que además de describir el desarrollo del referido órgano desde su creación, señala que entre las atribuciones de este, se encuentra la de investigar, y en su caso, sancionar o separar de sus cargos y funciones a jueces de distrito o magistrados de circuito, por tratarse de una órgano disciplinario y de control con amplias facultades de investigación de las conductas contrarias a derecho en que incurran las personas que forman parte del Poder Judicial y que pudieran desprenderse responsabilidades administrativas. Que este órgano para aplicar sus facultades disciplinarias es a través de la comisión de disciplina que cuenta con toda una estructura orgánica, pero a pesar de contar con un marco legal, no ha satisfecho a los justiciables pues su actuación ha sido cuestionable, en virtud de ser del conocimiento público la existencia de actos de corrupción, favoritismos y nepotismo para el acceso o promoción a la carrera judicial y a diversos cargos, además de rezago y demoras sin justificación para la resolución de los asuntos que tienen a su cargo resolver.

Señala que es evidente la necesidad de mejorar el ejercicio de las facultades disciplinarias del Consejo respecto a la investigación de las y los jueces de distrito, magistrados de circuito e incluso ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que se propone un ente encargado de estas tareas, que debe funcionar de forma orgánica y funcional separada y no como acontece en la conformación del Consejo de la Judicatura actual, para que las investigaciones estén a cargo de personas ajenas al órgano de gobierno de los impartidores de justicia que muchas veces provoca conflicto de interés o pérdida de objetividad.¹⁰

Derivado de ello se propuso una separación en las atribuciones o facultades del Consejo de la Judicatura Federal, misma iniciativa que fue apro-

⁹ Iniciativa del Ejecutivo Federal, *Gaceta Parlamentaria Cámara de Diputados de la LXV Legislatura*, núm. 6457-15, 2024, p. 2, disponible en: <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-15.pdf>.

¹⁰ Iniciativa del Ejecutivo Federal... *cit.*, p.27.

bada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de septiembre de 2024 en el que el actual Consejo de la Judicatura Federal desaparece y se crean dos instancias en su lugar:

1. Órgano de Administración Judicial

Encargado de la Administración del Poder Judicial Federal, al que se le dota de independencia técnica y de gestión y quien será responsable de la administración, carrera judicial y control interno del Poder Judicial. Este órgano tendrá a su cargo la determinación del número, división en circuitos, competencia, y especialización por materia de los Tribunales Colegiados.

Se encargará del ingreso, permanencia y separación del personal de carrera judicial y administrativo, así como su formación, promoción y evaluación de desempeño.

Se dispone que el Pleno del órgano de administración judicial estará integrado por cinco personas que durarán seis años en su encargo: uno designado por el Ejecutivo, por conducto de la persona titular de la Presidencia de la República, uno por el Senado y tres por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se establece una Presidencia rotativa.

Este órgano también se encargará de la Escuela Nacional de Formación Judicial que será la responsable de diseñar e implementar los procesos de formación, capacitación, evaluación, certificación y actualización del personal de carrera judicial y administrativo del Poder Judicial de la Federación, fiscalías, defensorías públicas, así como llevar a cabo los concursos de oposición para acceder a las distintas categorías de la carrera judicial.

De igual forma, se establece que el servicio de defensoría pública será proporcionado por el órgano de administración judicial a través del Instituto Federal de la Defensoría Pública y la Escuela Nacional de Formación Judicial será la encargada de capacitar a las y los defensores públicos.¹¹

De lo anterior tenemos que este órgano de administración, no se designará por elección popular y se integra de forma análoga a la conformación del Consejo de la Judicatura Federal actual, reduciendo el número de sus integrantes; también se modifica la parte de que quien presida este órgano

¹¹ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial, *Diario Oficial de la Federación*, 2024, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5738985&fecha=15/09/2024.

que se hará de forma rotativa y ya no será presidida por la persona titular de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que era uno de los motivos que se cuestionaba que esto impedía un debido funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal como un órgano verdaderamente independiente.

Así también se continúa con la formación de carrera judicial al continuar con la Escuela Nacional de Formación Judicial, la encargada de capacitar a los servidores públicos y de aplicar los exámenes correspondientes. Se considera positivo y necesario que se continúe con la preparación y actualización de los servidores públicos encargados de impartir justicia, ya que una de las críticas que se han dado a esta reforma, es el argumento de que no es necesario estar preparado y solo con tener los requisitos que establece la Constitución cualquier persona pueda convertirse en juzgador, pero contrario a ello, con la permanencia de esta instancia se consolida la importancia de instar a todos los impartidores de justicia a seguir capacitándose, pues continúa la obligación de someterse a exámenes de conocimientos dentro del escalafón de la carrera judicial que sigue siendo un elemento indispensable para que pueda brindarse certeza jurídica al justiciable de que el dictado de las sentencias de los jueces, magistrados y ministros del Poder Judicial de la Federación sean dictadas de forma imparcial, objetiva, completa, estando apegadas a derecho y con justicia, con servidores públicos actualizados, con los conocimientos necesarios para cumplir con su protesta de guardar y hacer guardar la Constitución.

Además sigue a cargo de este órgano de administración las defensorías públicas para la anteción a los justiciables y se indica la capacitación de las defensoras y defensores a través de la referida Escuela Nacional de Formación Judicial.

2. Tribunal de Disciplina Judicial

Que es el encargado de la disciplina de su personal, será un órgano con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

La integración de sus miembros (cinco) serán designados mediante la legitimidad democrática, es decir, por elección directa al igual que a los jueces, magistrados y ministros y tiene como objeto sancionar las conductas de los servidores públicos. Así también, se les exigen los requisitos que

se establece el artículo 95 constitucional y que son para los que aspiren a ocupar el cargo de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se establece este procedimiento para su selección por ser finalmente el justiciable o el propio Estado en ciertos temas que implique proteger su patrimonio, etcétera, quien se vea perjudicado con la inacción de quienes les corresponda resolver los diferentes casos de corrupción, nepotismo, etcétera. y las actuaciones de estas magistradas o magistrados que habrán de dar seguimiento a las quejas relacionadas con la función de un servidor público, al ser designados por elección directa, sus actuaciones se encuentran visibles al escrutinio público y la ciudadanía observar si están cumpliendo o no con la obligación de fincar las responsabilidades, al haberles dotado con autonomía e independencia al no ser designados por los miembros integrantes del Poder Judicial de la Federación, y si no lo hacen estarán expuestos a la exigencia de rendición de cuentas.

Considero que este modelo no desequilibra la división de Poderes, sino que por el contrario, al saber los justiciables que podrán revisarse el actuar de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación sin ser protegidos y que este órgano funcione de forma autónoma, independiente y que garantice que se les sancionará por las omisiones o demás actos que realicen los servidores públicos que imparten justicia y que se hayan apartado de la imparcialidad, objetividad, brindará certeza al gobernado, de que las resoluciones dictadas si se acredita alguna irregularidad, los impartidores de justicia serán debidamente sancionados al acreditarse su responsabilidad en el dictado de sentencias que sean contrarias a derecho.

Además, su selección está integrado por las propuestas de los tres poderes se designen por elección directa por voto popular, por lo que deben ser cuidados los perfiles de aquellos que se someterán a la votación de los ciudadanos y que ocuparán los diferentes cargos, por lo que cobran gran importancia las comisiones de evaluación encargadas de verificar los perfiles de quienes se registren para ocupar estos cargos.

Por lo antes anotado, considero positivo y adecuado el modelo de órgano autónomo que se plantea en la reforma judicial aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de septiembre del 2024, al introducir el Tribunal de Disciplina Judicial que se establece debe contar con autonomía e independencia para realizar sus funciones y tomar decisiones libres, sin presiones internas del Poder Judicial, a fin de lograr el saneamiento de la corrupción y opacidad de los procesos disciplinarios al

interior del Poder Judicial federal que actualmente se ventilan en Consejo de la Judicatura Federal.

Se establece que este tribunal deberá funcionar en Pleno y en Comisiones, magistrados que serán designados de entre los diez propuestos por el Ejecutivo, diez del Poder Legislativo y diez del Poder Judicial de la Federación a quienes se les faculta para conocer, investigar, y en su caso, sancionar responsabilidades administrativas y conductas contrarias a los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad e independencia que deben regir en todos los procedimientos que se ventilan dentro del Poder Judicial Federal y finalmente esta reponsabilidad al ser designado servidor público en el que deberán rendir cuentas será al justiciable, ciudadano quien ejercerá su derecho al voto.

También se les faculta para requerir información, llamar a comparecer y apercibir a las personas servidoras públicas que estime necesarias para coadyuvar en sus investigaciones.

Se establece la elección directa para su designación estableciendo los requisitos legales para formar parte del mismo. Por ello es de gran relevancia los perfiles o candidatos que sean enviados por parte de los distintos Poderes para su elección directa a los comités de evaluación y que finalmente se elijan a aquellas personas que ejerzan de forma efectiva el cargo para el que sean designados.

Este Tribunal podrá sancionar a las personas servidoras públicas que incurran en actos u omisiones contrarias a la ley, al interés público o a la adecuada administración de justicia incluyendo aquellas vinculadas a hechos de corrupción, tráfico de influencias, nepotismo, complicidad o encubrimiento de presuntos delincuentes.

Las sanciones van desde suspensión, sanción económica, destitución e inhabilitación.

El justiciable lo que busca es obtener una real justicia, sin que medien intereses económicos, de poder, que directamente afecten el resultado de sus procesos o litigios y el que se tenga la certeza de que aquellos servidores públicos que están incumpliendo con su deber u omitiendo aplicar la ley para favorecer a la contraparte por los compromisos de diversa índole serán sancionados, eso definitivamente favorece la percepción del ciudadano que accede al sistema jurisdiccional, dándole confianza y cuidando los perfiles de aquellos que accederán a esos cargos para lograr combatir la impunidad y corrupción.

Aunque se considera positivo que el Tribunal de Disciplina Judicial pueda ser revisado y llamado a cuentas por la ciudadanía al haber sido designados por votación popular, no podemos dejar de avizorar los riesgos que se tienen si no se designan a perfiles que no sean idóneos, pero la iniciativa ahora ya publicada contempla el procedimiento, en el que los tres Poderes intervienen para enviar las propuestas que reúnan los requisitos que establece la Constitución y todos ellos deberán estar sometidos a un comité de evaluación que es necesario que se integre por persona probas, con conocimientos suficientes para de las propuestas que les sean presentadas se elijan los mejores perfiles de los que serán designados magistradas o magistrados y que podrán formar parte del Tribunal de Disciplina Judicial, pues es necesario garantizar una justicia pronta, expedita, imparcial, que garantice que quienes imparten justicia no están sujetos a otros intereses más que el de dictar sentencias apegadas a derecho y que aquellos que evidencien o se acredite un interés ajeno que conlleve a corrupción serán sancionados debidamente.

Otra cuestión que también ha sido motivo de crítica de la Reforma Judicial es precisamente la elección popular para designar jueces, magistrados o ministros, porque se refiere y argumenta que estas designaciones serán politizadas y se peligra en que algún factor externo de índole económico o político e incluso el crimen organizado pueda estar involucrado apoyando a alguno de los candidatos y con ello se afecte la independencia judicial.

Es importante hacer notar que desafortunadamente no solo por la elección popular se tienen los riesgos referidos en el párrafo que precede, es una realidad que los factores que preocupan y que afectan la independencia y autonomía del Poder Judicial han permeado en la actualidad aun con la conformación y la designación de juezas, jueces, magistradas y magistrados que se realiza tanto a nivel federal como local, que han afectado la impartición de justicia y se encuentran reflejadas en las resoluciones que se dictan y por ende en un reclamo social.

Además, en lo relativo a la politización que se critica, la Reforma Judicial establece que durante las campañas estará prohibido el financiamiento público o privado, no podrán hacerse contrataciones para espacios en radio y televisión para promocionar candidatos o candidatas y se establece que los partidos políticos no podrán hacer actos de proselitismo a favor o en contra de candidatura alguna. Lo que brinda una mayor seguridad a

estos procesos. En el 2025 como se plantea, será el primer ejercicio de este tipo de designación y servirá para determinar si fue práctico este ejercicio y posteriormente verificar si el proceso es el idóneo o puede ser perfeccionado o mejorado.

Por ello, la importancia de que el Tribunal de Disciplina Judicial se logre que funcione debidamente, tanto en el método de selección de los magistrados que habrán de encargarse de verificar la disciplina de los impartidores de justicia, y no sea como el actual sistema que le toca conocer al Consejo de la Judicatura Federal que no ha cumplido con las expectativas que la sociedad demanda para garantizar una justicia efectiva.

En las discusiones de la Reforma del Poder Judicial, poco se ha hablado del impacto que esta tiene en la justicia local. Otro de los preceptos constitucionales que fueron modificados es el artículo 116 constitucional en su fracción III que establece que la independencia de magistradas y magistrados, juezas y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizado en sus constituciones y leyes orgánicas de los Estados y se establecerán las condiciones para su elección por voto directo y secreto por la ciudadanía, en el que deberá contar con un Tribunal de Disciplina Judicial y un órgano de administración judicial con independencia técnica, de gestión para emitir sus resoluciones, conforme a las bases establecidas en la Constitución para el Poder Judicial Federal, es decir, los tribunales locales tienen la obligación de armonizar y homologar sus leyes para que se cuenten con estos órganos al igual que a nivel federal.

También se establece que juezas, jueces, magistradas y magistrados, deberán cumplir con los requisitos que se establecen para los requisitos que se establecen a nivel Federal y que vienen plasmados en el artículo 97 constitucional además de las que se establezcan en sus Constituciones locales y leyes orgánicas.

De igual forma se establece que para la designación de juezas, jueces, magistradas y magistrados la designación de su encargo por voto popular, en el que las instancias electorales locales tendrán que realizar este proceso, señalando que deberán ser procesos públicos, abiertos, transparentes, inclusivos, accesibles y paritarios de evaluación y selección, garantizando que las personas que participen para estos cargos cuentan con los conocimientos técnicos necesarios para del desempeño del mismo.

De lo anterior tenemos que evidentemente se impacta de forma crucial la justicia local con la Reforma Judicial aprobada en el que deberán

homologarse las constituciones locales y leyes secundarias para seguir el modelo que se tendrá a nivel federal.

Como hemos visto a través de la historia, los modelos de gobierno del Poder Judicial tanto a nivel federal como local ha tenido distintos sistemas para llevar a cabo las tareas administrativas para lograr un adecuado funcionamiento para la impartición de justicia. Los modelos en cuanto a los consejos de la judicatura y según Israel Rivas Acuña, en Iberoamérica pueden diferenciarse tres prototipos de consejos de acuerdo con sus funciones: activo, híbrido y pasivo.¹²

El activo es el que cuenta con amplias facultades que le permiten desarrollar una actividad significativa; el híbrido divide las facultades de administración del Poder Judicial y el Consejo de la Judicatura y el pasivo es el que las funciones se encuentran completamente supeditadas a la decisión de otro órgano en un plano de superioridad jerárquica (esta forma fue la adoptada en la reforma de 1999).

Nuestros modelos de consejos de la judicatura locales que han sido desarrollados no cuentan con amplias facultades, pues siempre dependen del Pleno del Tribunal, lo que les limita en su actuar, porque al igual que a nivel federal ocurre, entre los miembros del Consejo de la Judicatura local que los conforman, regularmente quienes los presiden son los presidentes del Poder Judicial y se integran con jueces y magistrados, en el que desafortunadamente ocurre que se protejan y no permite en la mayoría de los casos que se avancen en las quejas presentadas o que se determine alguna responsabilidad administrativa para aquel impartidor de justicia que dicta resoluciones que no se encuentren apegadas a derecho, lo que limita la autonomía de este órgano al momento de actuar en los diferentes casos y quejas que el justiciable presente ante una caso específico y que se duela de parcialidad del juzgador al resolver en su contra por que intervienen los factores que hemos referido y que influyen directamente en las sentencias que dicten.

En los Tribunales locales, la creación de las Consejos de las Judicaturas locales surgió con el mismo propósito que se hizo a nivel Federal. Crear un órgano de administración y vigilancia para observar el debido funcionamiento del Poder Judicial local, que los juzgadores se dedicaran a sus actividades jurisdiccionales y el Consejo de la Judicatura Local, se encargara de las adscripciones, números de juzgados, etcétera, así como

¹² Rivas Acuña, Israel, *op. cit.*, pp. 123 y 124

las quejas o denuncias en contra de servidores públicos en el que se han presentado los mismos problemas de impunidad y corrupción, en el que los servidores públicos que no realizan su trabajo bajo los principios de honradez, objetividad, imparcialidad, pocas veces son sancionados y el justiciable sigue en espera de una justicia pronta, expedita, eficaz y saber que se está combatiendo la corrupción.

Para lograr los retos que implican la nueva creación de órganos de administración de los tribunales locales y el Tribunal de Disciplina de Justicia local implica que el Estado proporcione y adecue el presupuesto que se tiene para sus poderes judiciales, por los órganos autónomos que se separan en funciones, y su forma de designación (principalmente el Tribunal de Disciplina de Justicia que serán sometidos a elección popular).

El Estado deberá procurar las condiciones para que estos modelos prosperen a fin de buscar una alternativa a las demandas sociales que exigen justicia, transparencia, rendición de cuentas de los juzgadores en cuanto al dictado de sus resoluciones. Es algo novedoso, que ha sido motivo de duras críticas sin dotar de alguna otra solución, porque de todos los actores políticos, juristas y otras voces no han negado la necesidad de una Reforma al interior del Poder Judicial y es real la necesidad de una renovación en nuestros Poderes Judiciales tanto a nivel federal como local que no se pueden dejar de atender.

Con esta Reforma Judicial ya aprobada y publicada que busca una mejor impartición de justicia, estableciendo dos órganos que se encargarán uno de la administración y el otro de la disciplina de sus servidores públicos para así lograr autonomía e independencia judicial en México.

Sabemos que el Poder Judicial es un sistema de gran complejidad por su segmentación y sus jerarquías ya sea a nivel local o federal y para encontrar que cuentan con una real independencia se busca delimitar sus competencias o atribuciones y uno de estos es el mecanismo de selección para juezas, jueces, magistradas o magistrados, que se ha escogido el de la elección por voto popular.

Con ello se pretende que, por medio de diversos controles establecidos, estos servidores públicos dicten sus sentencias en forma imparcial, apegadas a derecho, sin influencias externas que varíen el sentido de sus resoluciones y para ello se fijan el órgano, en este caso con la Reforma Judicial actual aprobada órganos (administración y tribunal disciplina) que vigilen

el correcto desempeño de quienes imparten justicia, que se revise que sigan actualizando y capacitando, para brindar un servicio de excelencia con el dictado de sus sentencias, siendo las personas técnicamente capacitadas para ello y que el justiciable pueda sentirse atendido en sus pretensiones y que si la resolución le es adversa, es por cuestiones eminentemente jurisdiccionales y no de otra índole y en caso de que las resoluciones no sean dictadas apegadas a derecho, los impartidores de justicia sean amonestados o sancionados ante actos que sean acreditados como indebidos y que sean en perjuicio del ciudadano.

Es innegable como a través de diversos estudios se ha calificado la ineficacia institucional en la impartición de justicia, la mala calidad de las resoluciones de los jueces, además de cuestionarse su imparcialidad. De ahí la gran importancia que cobra la independencia y autonomía judicial.

Otra cuestión que ha alejado al justiciable del acceso a la justicia, es que solo una clase privilegiada puede acceder a ella, no pueden negarse amparos concedidos a personas vulnerables en temas de salud, migración, entre otros, pero son los menos. En los casos que se encuentren presentes intereses económicos, políticos o de otra índole es sabido que la corrupción es la que impera en la mayoría de los tribunales.

El fenómeno de la corrupción es complejo y termina afectando la autonomía judicial. Pero no es imposible revertirse. Si se logra el establecimiento real de la independencia y autonomía judicial puede lograr combatirse la corrupción que tanto nos aqueja.

Es deseable que esta reforma que busca una nueva forma de designación de juezas, jueces, magistradas, magistrados, con nuevos mecanismos para lograr medios adecuados de vigilancia, información y evaluación del Poder Judicial logren garantizar la autonomía y preserven la independencia e imparcialidad de sus miembros y que sus actuaciones se encuentren apegados a los principios de excelencia, profesionalismo y objetividad para garantizar que como dijo José María Morelos y Pavón que: “Todo el que se queje con justicia tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el fuerte y el arbitrario”.

t=j&opi=89978449&url=https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/86/4.pdf&ved=2ahUKEwj5dSNsI-JAxVNLEQIHTWdKikQ-FnoECEMQAQ&usg=AOvVaw3_MIW5rMTRJAmzWq1TIRo.

Iniciativa del Ejecutivo Federal, *Gaceta Parlamentaria Cámara de Diputados de la LXV Legislatura*, número 6457-15, 2024, disponible en: <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-15.pdf>.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, 2003*, México, 2003, disponible en: <https://hchr.org.mx/publicaciones/diagnostico-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-mexico-2003/>.

RIVAS ACUÑA, Israel, “Conceptos, teorías y modelos de la administración Judicial en el Estado Constitucional”, *Revista Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 9, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/8686>.