

# FOROS DEL COLOQUIO NACIONAL

"LA ADMINISTRACIÓN DE LOS PODERES JUDICIALES A PARTIR  
DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994"



## COLOQUIO INTERNACIONAL

"LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL.  
EL PAPEL DE LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA.  
PERSPECTIVAS Y RETOS"

**PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**  
CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL



# CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

Ministro

**Mariano Azuela Güitrón**

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

Consejero

**Adolfo O. Aragón Mendía**

Presidente de la Comisión de  
Creación de Nuevos Órganos

Consejero

**Miguel A. Quirós Pérez**

Presidente de la  
Comisión de Administración

Consejero

**Constancio Carrasco Daza**

Presidente de la Comisión de  
Vigilancia, Información y Evaluación

Consejera

**Elvia Rosa Díaz de León D'Hers**

Presidenta de la Comisión de Adscripción

Consejera

**María Teresa Herrera Tello**

Presidenta de la Comisión de Disciplina

Consejero

**Luis María Aguilar Morales**

Presidente de la  
Comisión de Carrera Judicial



**PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

Ministro

**Mariano Azuela Güitrón**

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

Consejero

**Adolfo O. Aragón Mendía**

Presidente de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos

Consejero

**Miguel A. Quirós Pérez**

Presidente de la Comisión de Administración

Consejero

**Constancio Carrasco Daza**

Presidente de la Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación

Consejera

**Elvia Rosa Díaz de León D´Hers**

Presidenta de la Comisión de Adscripción

Consejera

**María Teresa Herrera Tello**

Presidenta de la Comisión de Disciplina

Consejero

**Luis María Aguilar Morales**

Presidente de la Comisión de Carrera Judicial

COMISIÓN ORGANIZADORA DE LOS  
FESTEJOS DEL DÉCIMO ANIVERSARIO  
DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

Presidente

**Consejero Adolfo O. Aragón Mendía**

Integrantes

**Consejero Miguel A. Quirós Pérez**

**Consejero Constancio Carrasco Daza**

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL



PRESIDENTES



JOSÉ VICENTE AGUINACO ALEMÁN  
(2-II-1995 al 4-I-1999)



GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL  
(1-I-1999 al 31-XII-2002)





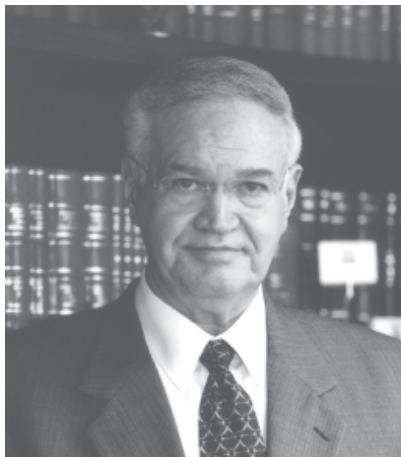
MARIANO AZUELA GÜITRÓN  
(2-I-2003 al 31-XII-2006)

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL



PLENO Y EX CONSEJEROS

**Integrantes del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal  
al 31 de diciembre de 2005**



ADOLFO O. ARAGÓN MENDÍA



MIGUEL A. QUIRÓS PÉREZ



MARÍA TERESA HERRERA TELLO

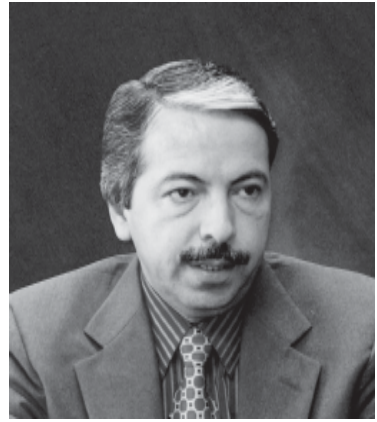


LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

## Ex consejeros



ANTONIA HERLINDA  
VELASCO VILLAVICENCIO  
(2-II-1995 AL 18-V-1995)



RAÚL ARMANDO PALLARES VALDÉS  
(2-II-1995 AL 18-V-1995)



ALFREDO BORBOA REYES  
(2-II-1995 AL 18-V-1995)



RICARDO MÉNDEZ SILVA  
(2-II-1995 AL 30-XI-1997)



HILDA CECILIA  
MARTÍNEZ GONZÁLEZ  
(26-VI-1995 AL 15-VII-1996)



MARÍA CONCEPCIÓN ELISA  
MARTÍN ARGUMOSA DE ZÚÑIGA  
(15-I-1997 AL 30-VI-1999)



RODOLFO HÉCTOR LARA PONTE  
(13-XII-1997 AL 30-IV-1999)



ENRIQUE SÁNCHEZ BRINGAS  
(9-VII-1999 AL 30-VII-2001)



JAIME MANUEL MARROQUÍN ZAleta  
(9-VII-1999 AL 30-XI-2004)

# ÍNDICE



<b>Presentación .....</b>	<b>39</b>
---------------------------	-----------

**PRIMER FORO DEL COLOQUIO NACIONAL**  
**“La Administración de los Poderes Judiciales a partir**  
**de la Reforma Constitucional de 1994”. México, D.F.**

27 DE ABRIL .....	43
Inauguración: Ministro Mariano Azuela Güitrón, Presidente del Consejo de la Judicatura Federal .....	45
“El Consejo de la Judicatura Federal en el entorno actual”, Luis María Aguilar Morales, consejero de la Judicatura Federal .....	49
“Autonomía e Independencia Judicial”, María del Carmen Sánchez Hidalgo, magistrada de Circuito .....	57
“Especialización Judicial”, Sergio E. Casanueva Reguart, consejero de la Judicatura del Distrito Federal .....	72
“El Principio de inamovilidad en el trabajo burocrático”, Sergio Pallares y Lara, magistrado de Circuito .....	87
28 DE ABRIL .....	95
“La Responsabilidad Administrativa y su Régimen Disciplinario” María Teresa Herrera Tello, consejera de la Judicatura Federal .....	97
“Responsabilidad de los Servidores Públicos”, Manuel Díaz Infante, consejero de la Judicatura del Distrito Federal .....	105
“El Camino Hacia la Confianza en la Función Judicial”, Armando Cortés Galván, magistrado de Circuito .....	115
“Autonomía e Independencia del Poder Judicial”, Edgar Elías Azar, magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal .....	138
Clausura: Magistrado José Guadalupe Carrera Domínguez, Presidente del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal .....	146

**SEGUNDO FORO DEL COLOQUIO NACIONAL**  
**“La Administración de los Poderes Judiciales a partir**  
**de la Reforma Constitucional de 1994”. Monterrey, N.L.**

7 DE JULIO .....	153
Inauguración: María Teresa Herrera Tello, consejera de la Judicatura Federal .....	155

“La Especialización Judicial como exigencia del Estado de Derecho contemporáneo”, José Nieves Luna Castro, magistrado de Circuito .....	298
“Autonomía e Independencia Judicial con referencia a la materia penal”, Sergio Javier Medina Peñaloza, juez del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México .....	314
19 DE AGOSTO.....	327
“La Facultad de Solicitar la Modificación de Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, Alejandro Sosa Ortiz, magistrado de Circuito .....	329
“La necesidad de un programa de evaluación de la Carrera Judicial para el Estado de México”, Jesús Jardón Nava, magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México .....	337
“Responsabilidad de los Servidores Públicos del Poder Judicial de la Federación”, Arturo García Torres, magistrado de Circuito .....	344
“Equidad de Género”, José Luis Vázquez Ramírez, consejero de la Judicatura del Estado de México .....	392

#### **CUARTO FORO DEL COLOQUIO NACIONAL**

#### **“La Administración de los Poderes Judiciales a partir de la Reforma Constitucional de 1994”. Oaxaca, Oaxaca**

22 DE SEPTIEMBRE .....	397
Inauguración: Constancio Carrasco Daza, consejero de la Judicatura Federal .....	399
“La Especialización Judicial”, Rubén Darío Domínguez Vilorio, magistrado de Circuito .....	403
“La Justicia en el pasado, presente y futuro”, Francisco Martínez Sánchez, magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca .....	408
“Carrera Judicial”, Roberto Gómez Argüello, magistrado de Circuito...	413

“Reflexiones sobre las sentencias en el Juicio de Amparo Directo Penal, en relación con las violaciones al procedimiento”, Max Gutiérrez Cohen, magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora .....	530
“Designación de Consejeros”, Raúl Martínez Martínez, juez de Distrito .....	542
“La participación de la mujer en el Poder Judicial”, Adela Ricaud Gamboa, magistrada regional de Circuito del Estado de Sonora .....	549

**COLOQUIO INTERNACIONAL**  
**“La independencia del Poder Judicial.**  
**El papel de los consejos de la judicatura. Perspectivas y retos”**

7 DE NOVIEMBRE .....	553
Bienvenida: Constancio Carrasco Daza, consejero de la Judicatura Federal .....	555
Inauguración: Ministro Mariano Azuela Güitrón, Presidente de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo de la Judicatura Federal .....	559
“Argentina: el Consejo de la Magistratura”, Eduardo Orio, Vicepresidente del Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación de la República Argentina .....	561
“España: el Consejo General del Poder Judicial”, Juan Pablo González González, Presidente de la Comisión de Relaciones Internacionales del Consejo General del Poder Judicial .....	580
8 DE NOVIEMBRE .....	595
“California Judicial Council”, Jack Komar, consejero del Consejo Judicial de California, EUA .....	597
“Italia: Consiglio Superiore della Magistratura”, Raffaele Sabato, magistrado del Tribunal de Nápoles y Vicepresidente del Consejo Consultivo de Jueces Europeos del Consejo de Europa .....	610

# PRESENTACIÓN



## PRESENTACIÓN

En la vida de cualquier institución, las celebraciones van marcando la pauta del camino que se está recorriendo; si se celebra un aniversario es porque la institución está viva, vigente; en el caso que nos ocupa, la reforma constitucional que, en 1994, propició un radical cambio en el Poder Judicial de la Federación, tanto en su estructura como en su funcionamiento; fruto de esa estructura, entre otros, fue el Consejo de la Judicatura Federal.

El año 2005 ha sido un año de celebraciones trascendentes, no sólo para el Poder Judicial de la Federación, sino para el país entero, pues el nacimiento y evolución de las instituciones rectoras de la administración de justicia son importantes para todos y a todos nos competen. “Tres Fechas y una Institución” es el nombre de la Hoja Recuerdo Filatélica con que el Servicio Postal Mexicano, el Correo, conmemoró el pasado 22 de agosto el ciento noventa aniversario del Supremo Tribunal de Justicia del 7 de marzo de 1815; el ciento ochenta aniversario de la Primera Corte Suprema de Justicia, que data del 15 de marzo de 1825; y el décimo aniversario del Consejo de la Judicatura Federal, del 2 de febrero de 1995; fechas que forman parte ya del itinerario histórico de las instituciones mexicanas y, por si fuera poco, en este año de celebraciones, se sumó una más, también importante y significativa para todo el país, el ciento setenta y cinco aniversario del natalicio de Ignacio L. Vallarta, distinguido jurista, prócer de la Guerra de Reforma y forjador del Estado de Derecho en México. En suma, el Poder Judicial de la Federación, uno de los tres pilares del Estado Mexicano, hizo acopio de su historia, revisó sus procesos y evolución y evaluó, a la vista de todo el mundo, con absoluta transparencia, su acontecer en el desarrollo de la vida del país, no como una entelequia, no como una estructura burocratizada y anodina, sino como una institución viva, dinámica y pujante que se adapta a los nuevos tiempos, se mantiene actualizada y se mueve dentro del entorno democrático que vive el país.

Los diez años del Consejo de la Judicatura Federal, institución fundamental del Estado mexicano, como reza el eslogan que se utiliza en las campañas de medios de comunicación, han servido para redimensionar nuestro sistema de justicia y para apuntalar la división de poderes de la República, base de cualquier sistema democrático si quiere serlo de verdad.

La celebración, sin embargo, no puede quedarse en la fiesta, en el asueto; por lo mismo, a lo largo de 2005, además de los solemnes actos conmemorativos del miércoles 2 de febrero, la celebración del Coloquio Na-

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL



COLOQUIO NACIONAL  
PRIMER FORO

“La Administración de los Poderes Judiciales a Partir  
de la Reforma Constitucional de 1994”

Sede: Palacio Federal de Justicia de San Lázaro

Ciudad de México, DF, 27 de abril de 2005



## INAUGURACIÓN<sup>1</sup>

Señor presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y presidente del Consejo de la Judicatura de esta entidad federativa;

Consejeros del Distrito Federal, magistrados, jueces, personal del Consejo de la Judicatura Federal, amigos todos;

El año de 1994 se aprobaron reformas constitucionales, que entrarían en vigor el año siguiente, en las que aparece una figura desconocida del sistema judicial mexicano: Consejo de la Judicatura, desde luego el Consejo de la Judicatura Federal y el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

Han transcurrido diez años y se ha producido lo que normalmente en toda obra humana es motivo de satisfacción, se ha dado la institucionalización de estas figuras. Todos los que estamos cercanos al Derecho, recordamos la teoría de la fundación y de la institución de Mauricio Hauriou, en donde con similares palabras, explica cómo una institución es una idea objetiva lanzada al mundo social que recluta adhesiones y voluntades que se le subordinan en forma ilimitada, o quizás desde otro ángulo, es un hecho social que vive y se desarrolla con independencia de las voluntades individuales. Es, en pocas palabras, la expresión de la trascendencia del ser humano. Es cierto que la trascendencia del ser humano puede proyectarse en diferentes sentidos, pero uno de ellos en este mundo temporal es que cuando algo trasciende a su propia presencia y que es llevado adelante por personas distintas, esa idea demuestra que ha valido la pena.

Pensar en un Poder Judicial anterior a 1994, es observar un fenómeno diferente al que hoy se da. La Suprema Corte de Justicia de la Nación no solamente tenía que cumplir con sus objetivos de carácter jurisdiccional, sino que tenía la labor de la administración del Poder Judicial de la Federación y esto se realizaba, de algún modo teóricamente, por el Pleno de la Suprema Corte, pero prácticamente por una Comisión de Gobierno y Administración que integraban el presidente de este alto tribunal y dos ministros, y desde ahí se tomaban todas las decisiones relacionadas con el Poder Judicial Federal.

Problemas de adscripciones, de designaciones, incluso problemas de la formación judicial, también ahí era donde tenían que decidirse. Sistemas

---

<sup>1</sup>Mensaje del ministro Mariano Azuela Güitrón, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal durante la inauguración solemne del Coloquio Nacional "La Administración de los Poderes Judiciales a partir de la Reforma Constitucional de 1994", celebrado en el Auditorio Ignacio L. Vallarta del Palacio de Justicia Federal de San Lázaro.



otro lado, tenemos que hacer todo lo que esté a nuestro alcance, con toda nuestra creatividad, a fin de que funcionen los apoyos administrativos, a fin de que estos mecanismos de tipo disciplinario y de vigilancia de ninguna manera vayan a chocar con esa obligación fundamental que he mencionado.

Qué maravilloso sería que nunca hubiera problemas de disciplina, problemas de vigilancia, que no se dieran denuncias. Siempre he sostenido, y lo reitero, que estoy absolutamente convencido, y bien lo saben los que me conocen, que estoy involucrado en el Poder Judicial de la Federación desde el año de 1960, que lo que normalmente se presenta es la preparación, honestidad, esfuerzo por cumplir, incluso fuera de los horarios de labores, con lo que exige la función jurisdiccional.

Para un juez no hay horarios cuando se preocupa por tener su juzgado o su tribunal o la ponencia de su tribunal al corriente, y que se realiza todo esto, además, con la actitud propia del juzgador, que es la humildad, la sencillez, el huir de todo protagonismo.

Sin embargo, como seres humanos siempre tenemos que ver abierta esa posibilidad de que existan mecanismos que puedan tener que corregir algunas situaciones irregulares que se presentan. Aun les podría decir, con la experiencia que ya tengo en el funcionamiento del Consejo, que tengo el convencimiento de que muchos de estos mecanismos obedecen en cierto sentido a una garantía de transparencia que se ofrece al justiciable, que el justiciable tenga siempre la posibilidad de acudir al Consejo de la Judicatura manifestando lo que estima fue una actuación indebida.

La experiencia cotidiana revela que un porcentaje muy alto de todos estos planteamientos tienen que desecharse por improcedentes, en la medida en que so pretexto de una falta de disciplina, están pretendiendo que se reexamine jurídicamente el problema sobre el cual ya existe cosa juzgada, y ahí está otro importante papel del Consejo de la Judicatura, y aun cuando estén esas materias, tenga la habilidad, de no so pretexto de disciplina, afectar lo que es la majestuosa función del juzgador, y que una decisión en materia de disciplina nunca pueda implicar, ni siquiera de manera colateral, que pudiera acabarse con el principio sagrado de la cosa juzgada.

Y esto es una tarea delicada, esto es lo que explica que para poder ser consejero, consejera de la judicatura federal tengan que reunirse los mismos atributos que para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia. De ahí que como ocurre siempre que los seres humanos festejamos un anivers-





## EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL EN EL ENTORNO ACTUAL<sup>1</sup>

La participación en esta celebración ha coincidido con mi reciente designación como Consejero de la Judicatura Federal, con la que fui distinguido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el pasado mes de noviembre.<sup>2</sup>

El ingreso a un organismo de esa importancia, que no me es del todo desconocido<sup>3</sup>, me ha movido a reflexionar de manera profunda sobre el papel que debo desempeñar como integrante de la judicatura, con todos los desafíos que ello implica, pero, sobre todo, me ha permitido, en poco tiempo, adquirir una postura más clara y equilibrada acerca del papel que actualmente desempeña esta institución en el marco político, social y judicial de nuestro país. Sobre este tema quiero compartir con ustedes algunas consideraciones.

Lo que doctrinalmente se ha denominado como el gobierno del Poder Judicial, como función esencial dentro de la administración del Estado, es un tópico que actualmente ocupa un lugar preponderante en el discurso político, social y mediático del entorno cultural mexicano, que no es exclusivo de esta época ni de nuestro sistema judicial mexicano.

Prueba de ello lo constituyen, por ejemplo, las numerosas reformas legales y constitucionales que en los últimos años han afectado a la estructura de justicia y a los órganos de gobierno en América Latina.<sup>4</sup>

El contexto en que se ha venido desarrollando el debate sobre el tema viene precedido, en parte, por el protagonismo de la función judicial como el mecanismo básico de control de la actuación de los poderes públicos y, sobre todo, por la consolidación del Poder Judicial dentro del Estado de-

---

<sup>1</sup> Mensaje del ministro Mariano Azuela Güitrón, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, durante la inauguración solemne del Coloquio Nacional “La administración de los poderes judiciales a partir de la reforma constitucional de 1994”, celebrado en el Auditorio Ignacio L. Vallarta del Palacio de Justicia Federal de San Lázaro.

<sup>2</sup> Sesión de 23 de noviembre de 2004

<sup>3</sup> En lo personal, siendo Oficial Mayor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durante la gestión de la presidencia del entonces ministro José Vicente Aguinaco Alemán, pude ser testigo del desmembramiento de ese órgano constitucional y, de forma paralela, del nacimiento del Consejo de la Judicatura Federal.

<sup>4</sup> En este sentido puede consultarse, entre otros, López Guerra, Luis, *Reflexiones Sobre los Modelos de Gobierno del Poder Judicial, en Tribunales y Justicia Constitucional, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM y otros, México, 2002, pp. 247 y 248, quien esencialmente asegura que la reforma de la justicia se ha convertido en un tema estrella en el debate político de la última década en el Continente Europeo y con igual o mayor intensidad en América Latina. Hernández Martín, Valeriano, *Independencia del Juez y Desorganización Judicial*, Civitas y Ministerio de Justicia, Madrid, p.19, el autor expone que los problemas de la administración de justicia en España no son de aparición reciente, ni su situación es mala en comparación con la de otros países. Por el contrario, continúa, los problemas de justicia han germinado desde hace siglos y tienen profundas raíces estructurales.



través de la concesión de mayores facultades a los jueces, sino mediante la garantía de una mejor organización del Poder Judicial.

De manera ejemplificativa podemos señalar que la esencia de esa premisa se hace palpable en el caso de España, donde el Consejo General del Poder Judicial ha sido diseñado por el constituyente más en negativo que en positivo. Es decir, no se quiere la intervención de los otros poderes en la organización judicial, pero tampoco el autogobierno de los jueces.<sup>8</sup>

Para otros, como Néstor Sagües, el establecimiento de los Consejos de la Magistratura surge del “deseo de eliminar los factores de la crisis contemporánea de legitimidad del Poder Judicial, logrando calidad, imparcialidad y eficacia en la labor jurisdiccional”.<sup>9</sup>

A un lado de las causas o motivos que sirvieron de sustento al surgimiento del Consejo de la Judicatura, es de vital importancia señalar que la independencia no debe ser solamente una cuestión declarativa (los jueces no son independientes porque la Constitución o las leyes hagan tal declaración) sino que debe ir aparejada de la creación de mecanismos o estructuras que garanticen las condiciones de un ejercicio judicial independiente.

A estos mecanismos o estructuras, que se han materializado en diversas formas (leyes o estatutos judiciales), se les ha identificado como “garantías jurisdiccionales” y abarcan distintas instituciones o figuras, dependiendo de la estructura del sistema judicial en el que se desarrollen.

En cualquier caso, se establecen como una forma de lograr la independencia judicial y poseen un doble enfoque, pues al tiempo que se utilizan en beneficio de los miembros de la Judicatura favorecen, y esto es fundamental, la situación de los justiciables.<sup>10</sup>

Sólo viéndose a sí mismo y sintiéndose imparcial, asumiendo la plena conciencia de que se es, el juzgador puede ser independiente; sólo así puede tener la posición central que le permita resolver, con apego a la ley, los problemas que las partes le hagan llegar; sólo así puede tener la serenidad de ánimo para actuar sin presión alguna, sólo así transitará por el camino de la ley conforme a la interpretación que su propia conciencia le señale.

En nuestro ordenamiento jurídico el principio de independencia es reco-

---

<sup>8</sup> Cfr. Pérez Royo, Javier, op. cit., p. 919.

<sup>9</sup> Área de justicia de la Comisión Andina de Juristas, en *El Control Disciplinario de la Función Judicial*, Documento elaborado en el marco del estudio de la corrupción judicial en el Perú. [www.cajpe.org.pe](http://www.cajpe.org.pe).

<sup>10</sup> Héctor Fix-Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, op. cit., p. 31.



investidura de los juzgadores, sino espacios en que los propios justiciables tengan la comodidad y las garantías de seguridad que todo habitante de la República Mexicana merece.

Es también fundamental que el Consejo pondere con toda prudencia, y conforme a los recursos disponibles, la creación e instalación de nuevos órganos de justicia federal en los lugares en que se requiera contar con los elementos suficientes que satisfagan las necesidades de justicia de la sociedad y permita el abatimiento de las cargas de trabajo, así como acercarla y con ello hacerla más accesible a los núcleos de población, atendiendo a sus posibilidades de comunicación y a la facilidad de acceso, logrando con ello juicios más ágiles y que, por su número, puedan ser estudiados con mayor detenimiento.

Para cumplir con su tarea administrativa el Consejo de la Judicatura Federal requiere de imaginación, de creatividad, de la convicción de que todo cuanto haga en este rubro constituye decidido apoyo a la labor sustancial del Poder Judicial de la Federación, y que el uso óptimo de los recursos materiales, de una innegable transparencia y de la mayor eficiencia en la disposición de los recursos presupuestales, por limitados que sean, es cumplir con un compromiso fundamental con el pueblo de este gran país que merece no sólo este esfuerzo, sino que tiene el derecho inalienable de exigir a sus autoridades, pero especialmente a sus jueces, el cumplimiento irrestricto de sus funciones conforme a la ley.

En el entorno actual, en el que los recursos económicos no son precisamente los más abundantes, el Consejo debe procurar estar a la altura de las necesidades de la población y aprovechar, de manera inteligente y cuidadosa, cada uno de los elementos materiales de que disponga, priorizando las tareas fundamentales en la administración de justicia y favoreciendo el mejor desarrollo intelectual y de actualización de los juzgadores federales.

Todo conflicto que puede ser resuelto por los órganos jurisdiccionales y que está señalado en la norma como de su competencia, debe ser sometido a la consideración de ellos. Pues sólo así se podrá asegurar el Estado de Derecho y la paz social, evitando que los conflictos se resuelvan por la pura fuerza de los contendientes, lo que, sin duda, derivaría en el quebrantamiento de la tranquilidad y llevaría al caos y al enfrentamiento doloroso entre hermanos.

No hay la tal judicialización de la política cuando el árbitro jurisdiccional se alza por encima de los conflictos e intereses personales o de grupo,



juzgadores, menos lo es instituirse como implacables e inhumanos inquisidores de aquellos que tienen sobre sus hombros el gran peso de impartir la justicia federal. Sin embargo, cuando del cuidadoso análisis de sus conductas se advierte que no son dignos de estar investidos como juzgadores, porque han corrompido su función o han descuidado sin justificación sus obligaciones, no se dudará en imponerles las sanciones que marque la ley.

Porque los más interesados en que se sancione a los malos jueces y en que no exista la posibilidad de que lleguen a serlo, son los propios juzgadores que en su cotidiano actuar cumplen cabalmente con su tarea y hacen de ello más que una profesión: hacen un estilo de vida, una razón de vivir.

Por el contrario, el Consejo de la Judicatura Federal podrá decir que cumple con su propósito constitucional precisamente porque ha logrado formar jueces aptos, porque no hay deficiencia en la administración de justicia, porque hay juzgadores federales que satisfacen las necesidades de justicia del pueblo, y porque, con ello, se alcanza la paz de la sociedad; saber que el Consejo cumple es saber que tenemos, como así es, una judicatura federal que merece el respeto de la sociedad, que hay buenos juzgadores y que hay buena justicia.

El entorno actual, y el entorno de todos los días por venir, es el que exige la presencia de una judicatura ejemplar, valiente, instruida, de excelencia, que con absoluta independencia satisfaga las necesidades impostergables de una justicia pronta, completa, imparcial y gratuita que el gran pueblo de México merece.

Si ésta es la meta, con seguridad se está logrando, porque las metas justas y buenas son aquellas que con perseverancia siempre se alcanzan. Y no hay nada más justo y bueno que ver por el bienestar de la sociedad y de todos sus miembros, porque al fin y al cabo todos seremos los beneficiados.

Los diez años que ahora conmemoramos no han sido en vano, mucho se ha hecho, mucho se ha construido, más se ha adelantado en tener jueces de excelencia, el Consejo se ha esforzado por cumplir con sus objetivos y podemos decir que hemos tenido éxito. Sabemos que hay más por hacer, caminos que desandar y pasos grandes hacia adelante, la tarea que hoy se ha encomendado al Consejo de la Judicatura Federal no se antoja fácil, pero debe influir en nosotros el ánimo de que la función que realicemos día con día traerá como consecuencia el beneficio de la sociedad a través de una justicia efectiva, que es el fin último del derecho.



## NATURALEZA, RETOS Y PERSPECTIVAS

La reforma constitucional de 1994, cuya importancia fundamental se ubica en la regulación de las controversias constitucionales y creación de las acciones de inconstitucionalidad, así como en la creación del Consejo de la Judicatura Federal como órgano de gobierno del Poder Judicial de la Federación, produjo una verdadera reorganización en la forma de su administración y estableció nuevas bases para fortalecer la autonomía e independencia de dicho poder, de modo que el ejercicio de la función jurisdiccional que constitucionalmente le fue encomendada se desarrolle de manera óptima, teniendo como finalidad suprema preservar el Estado de Derecho.

Dicha función jurisdiccional se debe desarrollar bajo ciertos principios que garanticen que no exista subordinación respecto de ningún otro poder de la Unión. Ante ello, a más de diez años, el Poder Judicial de la Federación ha adquirido nuevas estructuras que le han permitido mantener su independencia y autonomía.

La independencia y autonomía judiciales deben ser consideradas como las atribuciones necesarias para el sostenimiento de la estructura del Estado bajo la teoría de la división de poderes; de tal manera que el ejercicio del poder, a través del sistema de frenos y contrapesos, otorgue a cada poder constituido, como al Judicial, el balance necesario frente a los demás, para lograr el fortalecimiento del Estado de Derecho.

Bajo esta fundamentación, inspirada en la teoría de Montesquieu, los poderes de la Unión no deben entrometerse en funciones que constitucionalmente no les son atribuidas.

De conformidad a lo dispuesto por el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el supremo poder de la Federación debe estar dividido para su ejercicio en tres poderes, de tal modo que ninguno pueda ejercer todo el poder en su propio interés.

Nuestro Alto Tribunal ha considerado que existen diversas prohibiciones dirigidas a los poderes públicos, a fin de que respeten los principios de la división de poderes, como son la no intromisión, la no dependencia y la no subordinación.

El término intromisión proviene del latín *intromissus* y significa acción y efecto de entrometer o entrometerse. Se trata, pues, de la acción de inmiscuirse en una cuestión ajena. En el tema que nos ocupa, puede decir-

<sup>1</sup> Conferencia pronunciada por la Lic. María del Carmen Sánchez Hidalgo viuda de Magaña Cárdenas, magistrada del Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.



imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado ningún curso de acción distinta al que le prescribe.

Tales prohibiciones referidas a la no intromisión, no dependencia y no subordinación, conforman el aspecto estructural del principio de la división de poderes. Existe también un aspecto teleológico de este principio que permite enfocar dichas prohibiciones hacia el objetivo o finalidad del constituyente, que consiste en preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas a favor de cada uno de los poderes públicos.

Para garantizar la plena vigencia del principio de la división de poderes en relación con el Poder Judicial, los artículos 94 y 100 de la Carta Magna establecen una serie de contenidos tendentes a garantizar la autonomía y la independencia del Poder Judicial de la Federación; es decir, han establecido las modalidades concretas respecto de las cuales no es posible admitir intromisiones, dependencias o subordinaciones por parte de un poder público respecto de otros.

En ese tenor, la Constitución, a fin de garantizar la independencia y autonomía judicial, estableció lo siguiente:

Que el Consejo de la Judicatura Federal sea el órgano de gobierno encargado de la administración, vigilancia y disciplina de los órganos jurisdiccionales que integran el Poder Judicial Federal, hecha excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Que el mencionado Consejo determine la competencia territorial y el número de circuitos, conformados por juzgados de Distrito, tribunales Unitarios y tribunales Colegiados de Circuito.

Tanto la Suprema Corte de Justicia como el Consejo de la Judicatura Federal, en los asuntos de sus respectivas competencias, están facultados para expedir acuerdos generales para asegurar el óptimo ejercicio de la función jurisdiccional.

Que debe prevalecer el principio de la no disminución en la remuneración de los juzgadores durante el ejercicio de su encargo.

El Consejo será el órgano que decidirá sobre la designación, remoción, adscripción y ratificación de jueces y magistrados, previendo la interposición de un recurso que será resuelto por la Corte.

Así como el principio de la inamovilidad de jueces y magistrados, una vez que sean ratificados, salvo las causas de responsabilidad grave.

En suma, todos estos elementos son indicativos de que el Poder Judi-



la ley es posible hablar consecuentemente de la independencia judicial.

La independencia del juez debe traducirse en la libertad de decisión del juez al afrontar sus resoluciones, independencia interna que se ejerce frente a las partes interesadas en el proceso, rodeándose el juez del hábito de la imparcialidad, pero además frente a la propia organización judicial, que debe abstenerse de injerirse en las funciones jurisdiccionales de otros jueces, si no es por la vía del recurso. El relieve de esta cara de la independencia judicial lo mostraba Grunhut al afirmar que entre todas las instituciones de nuestra vida jurídica, la idea del Estado de Derecho celebra su máximo triunfo en la independencia de la decisión del juez.

Exigencias de la independencia judicial suponen el dotar a los jueces de un estatuto legal que prevea la inamovilidad judicial, que regule las causas por las cuales un juez puede ser suspendido, cesado, trasladado o jubilado, con la finalidad de impedir que un juez pueda ser apartado de los casos arbitrariamente.

Pero la independencia judicial constituye además un derecho fundamental de los ciudadanos a la tutela judicial, que constituye el que el conocimiento de las causas judiciales corresponda a un tribunal independiente e imparcial; y ello requiere la introducción en las leyes adjetivas de un procedimiento que contemplen las causas de abstención y recusación de los jueces para que el derecho al proceso justo no pueda ser conculcado.

El profesor y juez italiano Luigi Ferrajoli escribía sobre la independencia de la magistratura señalando que podía entenderse de dos maneras diversas e incluso opuestas: como independencia de la función judicial respecto del Poder Ejecutivo y de los centros burocráticos de decisión internos a la propia organización judicial, o como independencia del Poder Judicial de cualquier forma de control democrático y popular. En una palabra, como independencia frente al poder o como poder independiente.

La comprensión de la independencia judicial, considerada largo tiempo como una independencia aparente e hipócrita, encubridora de la acción de los jueces al servicios de los intereses confesados y no confesados del poder, es valorada por De Ruggiero en su significado no como separación de la magistratura, sino al contrario, lucha por la corrección y transparencia de la función judicial, por la promoción de una mayor crítica de la opinión pública y por un mayor control sobre el ejercicio de la jurisdicción; independencia del juez no significa despolitización del que debe estar atento a la realización de los valores de la Constitución, y la defensa de la inde-



fluir en la tramitación o resolución de los asuntos que se sometan a su potestad, incluso las que pudieran provenir de servidores del Poder Judicial de la Federación.

- 1.2. Preserva el recto ejercicio de su función denunciando cualquier acto que tienda a vulnerar su independencia.
- 1.3. Evita involucrarse en actividades o situaciones que puedan directa o indirectamente comprometer su independencia.
- 1.4. Se abstiene de recomendar, insinuar o sugerir, con un fin ilegítimo, el sentido en que deban emitir los demás juzgadores cualquier determinación judicial que tenga efecto sobre la resolución de un asunto.

Finalmente, no debemos soslayar el hecho de que si bien es cierto que todavía parecen ser discutibles algunos temas que pueden implicar una limitación a la independencia y autonomía judicial que podrían ser merecedores del análisis, para buscar fortalecer día a día las estructuras constitucionales en que descansan, no menos lo es que la imparcialidad de las resoluciones jurisdiccionales subsisten per se, amén de un mayor o menor grado de autonomía e independencia judiciales, ya que la función jurisdiccional supone un verdadero apostolado en bien de la sociedad y la patria.

Considero que existen otros elementos que deben ser atendidos a fin de fortalecer la autonomía e independencia del Poder Judicial, como lo es la presupuestal.

El presupuesto del Poder Judicial, tal y como está instrumentado, limita de alguna manera la autonomía judicial, ya que el hecho de que su determinación y monto estén sujetos a la decisión de otro poder puede traducirse en que no tenga una verdadera autonomía económica o presupuestal; lo anterior puede ser corregido considerando la posibilidad de asignarle un porcentaje fijo en el Presupuesto de Egresos de la Federación, como sucede en algunos países europeos e incluso latinoamericanos; ya que si bien es cierto que se cuenta con una libertad para elaborar y ejercer el presupuesto asignado, se requiere de tener una seguridad en la asignación de recursos. Sabemos de la complicación que ello origina. Otra solución para garantizar la autonomía económica del Poder Judicial de la Federación consistiría en implementar mecanismos que impidan que el presupuesto otorgado en ejercicios anteriores sea reducido, además de que sea revalorizado conforme a la inflación anual, de tal manera que no se impida el desarrollo del Poder Judicial.





la primera como remuneración adecuada e irrenunciable y no disminuable durante el encargo, y la segunda, como la facultad del Poder Judicial de formular su propio presupuesto de acuerdo con sus necesidades.

El autor Rodolfo Vega Hernández señala que la autonomía de gestión del Poder Judicial “tiene implicaciones administrativas, políticas y económicas para manejar libremente sus recursos, programas y la manera de organizarse, dentro de los márgenes que constitucionalmente se le señalen; se considera también dentro de esta garantía la posibilidad de hecho y de derecho de tomar las decisiones que más convengan en la materia de Poder Judicial y para asegurar el cumplimiento de la función jurisdiccional. Considerándose además dentro de esta garantía la facultad de formular sus propios presupuestos de acuerdo con sus necesidades”.<sup>4</sup>

De acuerdo con esa opinión del autor, la suscrita consideró que la garantía de autonomía de gestión del Poder Judicial se traduce en la facultad o potestad que tiene el Poder Judicial de gobernarse por sí mismo, a través de uno de sus órganos en específico, sin la injerencia de cualesquiera de los otros poderes. Esa facultad de autogobernarse implica que el propio Poder Judicial sea el encargado de su administración, vigilancia y disciplina, así como de la designación, remoción, adscripción y ratificación de los jueces y magistrados; asimismo, que pueda tomar decisiones para asegurar el óptimo ejercicio de la función jurisdiccional; y finalmente, que pueda formular su presupuesto de acuerdo con sus necesidades y aplicar o manejar libremente sus recursos.

Los aspectos en que se traduce la autonomía de gestión del Poder Judicial se encuentran garantizados por la Constitución Federal en sus artículos 94, 97 y 100, al establecer esencialmente que:

- a) El Consejo de la Judicatura Federal será el órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- b) El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los tribunales colegiados y unitarios de Circuito y de los juzgados de Distrito.
- c) El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales a fin de lograr una adecuada distribu-

---

<sup>4</sup> Vega Hernández, Rodolfo, *La independencia del Poder Judicial*, Editorial Funda, p. 137.



tivos, políticas, estrategias y metas derivadas de las directrices y planes de desarrollo económico y social que tenga el Consejo de la Judicatura Federal.

- II. Las previsiones de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como los pagos de pasivo o deuda pública que se requieran para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, estimados para el desarrollo de las acciones señaladas en la fracción anterior.

En ese orden de ideas, como puede observarse, el Poder Judicial de la Federación no tiene un presupuesto fijo, puesto que el mismo dependerá de las necesidades y actividades que se tengan en mente, pero siempre tomando en cuenta los recursos humanos (sueldos y demás prestaciones de los trabajadores), así como el mantenimiento de sus inmuebles y adquisición de los materiales necesarios para el desempeño de la función jurisdiccional; empero, El Consejo de la Judicatura Federal, del presupuesto que se asigna al Poder Judicial de la Federación, aproximadamente le corresponde un 85%, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un 10%, y al Tribunal Electoral, un 5%.<sup>5</sup>

Cabe precisar que tratándose de la elaboración del presupuesto, así como del destino que el mismo tendrá, el Poder Judicial de la Federación tiene una verdadera autonomía e independencia, dado que quien determina cómo estará integrado el presupuesto y el destino del mismo es el mismo Poder Judicial de la Federación a través de sus distintos órganos que lo componen (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura Federal y Tribunal Electoral), atendiendo a las necesidades y perspectivas que se tengan.

Por ello, considero, como ya lo he señalado, que para fortalecer la independencia y autonomía del Poder Judicial de la Federación debe establecerse un porcentaje mínimo y fijo de la partida presupuestal que no amerite aprobación alguna de la Cámara de Diputados.

Lo anterior, en virtud de que cuando el Ejecutivo dispone de mayoría en el Congreso, el Poder Judicial de la Federación queda a merced de lo que el Ejecutivo le quiera asignar; y cuando no cuenta con esa mayoría, las tensiones y negociaciones en el Congreso se resuelven sacrificando lo que para cada una de las partes resulta prescindible, que frecuentemente son las partidas del Poder Judicial.

---

<sup>5</sup> Informe Anual de Labores del Poder Judicial de la Federación correspondiente al año 2004.



ofendida renuncie al mismo o no lo reclame dentro del término que establezca al efecto la ley; y las donaciones o aportaciones a favor del fondo. El segundo (fondo ajeno) lo constituyen los depósitos en efectivo o en valores que por cualquier causa se realicen o se hayan realizado ante los tribunales judiciales del Estado, como podrían ser aquellos que haya realizado el Ministerio Público por la comisión de un delito.

Consecuentemente, pese al manejo de la asignación del presupuesto para el Poder Judicial de la Federación, lo cual ha motivado que nuestras percepciones no se hayan revalorizado o aumentado conforme a la inflación anual, seguimos teniendo autonomía e independencia en el ejercicio de nuestra importante función de impartir justicia, puesto que los que integramos el Poder Judicial de la Federación tenemos presente y bien cimentados los principios de honradez, imparcialidad y justicia.

## **LA TRANSPARENCIA EN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL**

Cada día la sociedad busca estar informada y el Estado ha venido fortaleciendo los canales de acceso a la información pública, condiciones que la hacen cuestionar o emitir juicios que pueden trascender en la conciencia libre del juzgador, en virtud de que sus actos judiciales son sometidos al escrutinio público a través de los instrumentos de impacto social, lo que puede ocasionar pérdida de confianza en los órganos de administración de justicia si éstos no actúan con independencia, imparcialidad, objetividad, profesionalismo y transparencia.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue aprobada el 11 de junio de 2002, resultado de la participación del Congreso de la Unión y del Ejecutivo Federal.

La Ley obliga al gobierno a abrir archivos y documentos, por lo que toda persona puede solicitar a las instituciones federales cualquier documento que contenga información pública, y obtenerla en forma rápida y sencilla sin necesidad de justificar los propósitos de su solicitud.

Los objetivos de esta Ley son:

- I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;
- III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;



aislamiento de todos los ámbitos de la sociedad, sino una sociedad hecha por la corrección y transparencia de la función judicial. La independencia no significa aislamiento del juez, sino que éste debe estar atento a la realización de los valores de la Constitución.

La función de administrar justicia constituye una gran responsabilidad para los que nos ha sido encomendada, que nos obliga para con nuestros semejantes a desarrollar día a día nuestra función dentro de un marco de excelencia, de servicio, de justicia, de prudencia, responsabilidad, fortaleza, patriotismo, compromiso social, lealtad, orden, respeto, decoro, laboriosidad, perseverancia, humildad, sencillez y honestidad.

La labor del juzgador no sólo requiere del conocimiento de la ciencia jurídica, sino del ajustar su conducta a valores y virtudes que nos conduzcan a hacer una realidad los postulados que inspiraron a nuestros constituyentes.



raza, la condición económica o social, etc., desgraciadamente presentes todavía en las decisiones de algunas cortes.

Independientemente del tipo de cursos que se impartan, el tema de la administración de los programas de entrenamiento, capacitación y especialización judicial es de capital interés inclusive a nivel mundial. En algunos países, el peso de la administración, control y dirección de estos programas recae en manos de las propias judicaturas, mientras que en otros se encargan a entidades distintas, como las universidades, escuelas de derecho o institutos creados exprefeso para la especialización judicial.

## I. LA ESPECIALIZACIÓN JUDICIAL EN EL MARCO DE LA REFORMA JUDICIAL

La especialización ha tomado en nuestro tiempo una gran importancia; todo actualmente tiende a la especialización: las profesiones, los oficios, las actividades de trabajo; todas, de una manera u otra, tienden a reducir su campo de acción, pero a tener un conocimiento más preciso de él.

El derecho, en su carácter de disciplina social, no puede sustraerse a este fenómeno, posee un gran campo de acción, y es de observar que las ramas jurídicas se hacen cada vez más extensas, y con una profundidad mayor en cuanto a sus objetos de conocimiento.

La experiencia actual nos ha demostrado que un solo jurista, aun cuando se encuentre muy preparado, no puede abarcar todos los continentes jurídicos, pretendiendo conocer a detalle cada uno de los problemas particulares de éstos, por lo cual se hace necesaria la especialización, la cual constituye un fenómeno que se va dando naturalmente y en forma vertiginosa, obedeciendo a la necesidad social de tener un conocimiento más profundo de determinado sector de la realidad, aunque más reducido.

Ahora bien, cabría preguntarse, ¿es conveniente la especialización? La respuesta debiera ser que sí, ya que es innegable el beneficio que reporta, tanto para el profesionista como para la sociedad en donde se desempeña; pues aunque el especialista sacrifique su estudio a un terreno más reducido, sus conocimientos son mucho más profundos en el área de especialización, lo cual se traduce en un mayor beneficio social, ya que el dominio de determinada materia implica un mejor desarrollo laboral y una posibilidad menor en la comisión de errores.

En el derecho, la especialización ha tomado un giro importante; las especialidades jurídicas son cada vez más amplias y más técnicas (dado



## II. CÓMO SE DA EN MÉXICO LA REFORMA JUDICIAL

Antes de entrar en forma concreta a la especialización como se da en nuestro país, es conveniente puntualizar algunos aspectos que podrán ayudarnos a plantear correctamente las premisas de este problema y arribar así a una adecuada conclusión que satisfaga las incógnitas previstas.

El Estado mexicano se maneja dentro de dos ámbitos o esferas de acción, producto de su estructura político-jurídica, que son la federal y la local interna de los estados que forman parte de la Federación mexicana.



Estas esferas de acción se encuentran determinadas según las materias sobre las cuales el Estado mexicano puede legislar en forma directa a través de su Congreso federal, y las materias sobre las cuales pueden hacerlo los estados de la unión dentro del ámbito interno de éstos, dicho de otra manera, la Federación posee un ámbito expreso de atribuciones y los estados otro, en donde las facultades de éstos serán las no expresamente concedidas a la Federación.

De esta manera se justifica la existencia de áreas jurídicas y tribunales judiciales que pertenecen, unos a la Federación y otros al régimen interno del Distrito Federal y de los estados.



**SALAS:**

- 9 Penales.
- 10 Civiles.
- 4 Familiares.

**JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA:**

- 64 Civiles.
- 68 Penales.
- 40 Familiares.
- 21 del Arrendamiento Inmobiliario.

**JUZGADOS DE PAZ:**

- 28 Civiles.
- 40 Penales.

La capacitación implementada por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal en favor de sus funcionarios, se actualiza a través de los siguientes mecanismos:

- Mesas redondas.
- Seminarios.
- Círculos de estudio.
- Cursos.
- Especialidades.
- Diplomados.
- Maestrías.
- Conferencias.
- Talleres.
- Congresos nacionales e internacionales.

**En el Tribunal Superior de Justicia se imparten maestrías en colaboración con instituciones académicas (UNAM):**

- En Derecho Civil.
  - En Derecho Penal.
- Master:**
- Internacional en Materia Civil y Familiar.
  - Internacional en Sistemas Penales, Comparados y Problemas Sociales. (Universidad Autónoma de Barcelona).



organismo el 6 de diciembre de 2002, en Copenhague, Dinamarca. En Australia existe el Colegio Nacional Judicial de Australia (The National Judicial College of Australia), así como el Instituto de Administración Judicial Australiano (The Australian Institute of Judicial Administration), los cuales fomentan la investigación en la administración judicial y el desarrollo de programas educacionales para los oficiales judiciales, administradores de las cortes y profesionales del derecho relacionados con las cortes administrativas y el sistema judicial.

En la República de Chile existe el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, conocido por las siglas CEJA, el cual vio la luz en 1999 por resolución de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), y que en cumplimiento de los mandatos contenidos en el plan de acción de la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile en abril de 1998, esta institución apoya a los estados miembros en sus procesos de reforma a la justicia, facilita el intercambio de información y el perfeccionamiento de los recursos humanos; su misión es dar impulso a la modernización de los sistemas de justicia en los países del continente y promover estándares más altos en el respeto y promoción de los derechos humanos y una mayor eficiencia en el desempeño de la labor judicial.

En Colombia se creó para este efecto la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla,” la cual tiene como objetivo general integrar un sistema de educación para la rama judicial, con el fin de generar y difundir los conocimientos necesarios para una adecuada prestación del servicio de administración de justicia, implementándose un plan nacional de formación y capacitación para magistrados y jueces.

En los Estados Unidos de América existen diversas instituciones dedicadas a este mismo fin, como son el Centro Judicial Federal (Federal Judicial Center), la Academia Judicial Internacional (International Judicial Academy), el Colegio Judicial Nacional (The National Judicial College) y otros programas impartidos por instituciones universitarias, como son el Programa de Adiestramiento Judicial Internacional de la Universidad de Georgia (International Judicial Training Program at the University of Georgia) y el Centro de Enseñanza Computarizada de Jueces del Chicago Kent College of Law.

En México, existe en el ámbito federal, el Instituto de la Judicatura, que es el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros





cales y administrativos en el orden federal; así como otro tipo de jurisdicciones, como son los tribunales agrarios y militares.

Todos estos tribunales poseen una especialidad, cada uno ventila controversias relativas a un estadio jurídico exclusivo, que les ha sido asignado por la ley que los crea y a la cual deben constreñir su actuación, ya que de actuar fuera del ámbito de su especialidad, que es tanto como actuar fuera de lo que constituye su competencia, esa actuación sería nula, a partir del principio jurídico rector de que todo lo actuado por un tribunal incompetente es nulo.

Por otra parte, no hay que confundir los términos jurisdicción, competencia y especialidad de la que se viene hablando. Los dos primeros son conceptos puramente procesales. La jurisdicción, en forma simple y sin entrar en la polémica de un concepto jurídico más que explorado, se refiere al hecho de que todo tribunal tiene la facultad que deriva del poder del Estado mismo de “decir” el derecho, esto es, de resolver con fuerza vinculativa para las partes la controversia sometida a su conocimiento; la competencia implica el ámbito espacial o territorial, de grado, cuantía y materia sobre la cual se va a ejercer dicha jurisdicción; en otras palabras, la competencia es el límite de esa jurisdicción.

La especialidad, por su parte, es un criterio de selección práctica y adecuada, derivada de un estudio de conveniencia de aquellas materias que le van a ser asignadas a un determinado juzgado o tribunal para que conozca de ellas; con base en este criterio es que se tienen juzgados civiles, penales, mercantiles, administrativos, laborales, etc. Todas esas materias, cada una especial, son atribuidas a los tribunales de conocimiento, a fin de hacer más sencilla, menos confusa y más expedita la administración de justicia.

Ahora bien, ¿qué criterios son los que se toman en cuenta para determinar las especialidades judiciales? Estamos convencidos de que es la misma experiencia práctica y el sentido común, al cual no escapa el derecho, los que nos dan la pauta para esta selección. En esto de la especialidad no se puede inventar, ya que en esta materia es la realidad misma la que muestra el sendero a seguir, siendo la experiencia empírica la que establece las directrices, cobrando aplicación práctica aquel principio biológico de que la función crea el órgano. Por lo que es necesario observar el desarrollo del acontecer jurídico y extraer de él las necesidades que se pretenden satisfacer.



La función de este Tribunal Constitucional vendría a ser la guarda y protección de los derechos fundamentales del hombre, los cuales no pueden ser ignorados más que en circunstancias muy excepcionales establecidas expresamente en la misma ley.

Conforme a las características de esta clase de tribunal es posible afirmar que nuestro más alto tribunal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no es un Tribunal Constitucional de esta naturaleza; los tribunales constitucionales no son cortes, y la Suprema Corte de Justicia no posee las atribuciones y facultades antes mencionadas para ser un Tribunal Constitucional, además de que esta clase de tribunales deben estar fuera del propio Poder Judicial y, en este caso, nuestro máximo Tribunal no es autónomo del Poder Judicial Federal puesto que su estancia jurídica no está fuera sino dentro de él, y esto le impediría conocer de la defensa constitucional respecto de los propios actos del Poder Judicial.

Sin embargo, independientemente de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia, además de ser la máxima instancia judicial, es también guardián de los derechos individuales y vigilante de que el mecanismo de control y guarda de estos derechos, que es el juicio de amparo, sea efectivo y cumpla con los altos fines para los que fue hecho; no obstante, no puede considerarse como un Tribunal Constitucional.

## **CONCLUSIONES**

En términos generales podemos decir que la capacitación y el adiestramiento continuo de los funcionarios judiciales es indispensable. Es encomiable el esfuerzo realizado hasta la fecha, sin embargo, no puede permitirse que este esfuerzo se estanque, es necesario revisar periódicamente el contenido de los cursos y programas que se imparten en los centros de capacitación judicial e incorporar el papel de las nuevas tecnologías a fin de hacerlos más eficientes, tanto en el desempeño de la función jurisdiccional como en la configuración de nuevas interacciones que faciliten y unifiquen controversias sofisticadas, las cuales requieren de conocimientos más especializados por parte de los jueces, y su ignorancia es, en ocasiones, la que entorpece la buena marcha de los tribunales, en detrimento de la administración de justicia.

Otro aspecto relevante consiste en el enfoque que se dé a los cursos, el cual, sin menospreciar el aspecto académico, debe ser práctico, como puede ser el de “solución de problemas” (*Problem Solving Approach*), aplicado



penales orales, lo cual agilizaría enormemente la impartición de justicia en este renglón, esto independientemente de los juicios sumarios en la justicia de paz penal.

En el ámbito federal valdría la pena especializar más a los juzgados, sobre todo a los de Distrito, y tratar de ir suprimiendo en forma paulatina las jurisdicciones mixtas, de tal manera que exista un juzgado para cada especialidad jurídica.

Respecto a lo anterior, la creación de un juzgado federal en materia de comercio (mercantil) aliviaría en mucho la carga de juicios mercantiles que pesa sobre los juzgados civiles de primera instancia, no sólo en el Distrito Federal sino en toda la república. Cabe mencionar que cerca del 50% de los asuntos que se reciben en un Juzgado Civil son de naturaleza mercantil. Por otra parte, ha sido voluntad del legislador constitucional que la naturaleza de la materia mercantil sea federal y, por excepción concurrente, por la importancia que reviste dentro del avance económico del Estado.

Motivar la cultura en nuestro medio en cuanto a las ventajas prácticas que reporta la creación de un Tribunal de Arbitraje Mercantil, el cual podría, a su vez, atenuar las cargas judiciales en cuanto a casos mercantiles.

Se propone, por la naturaleza e importancia de los fines que cumple la familia dentro de la sociedad, como célula y base de ésta, una especialización en cuanto a la Jurisdicción Familiar, precisando que el radio de acción sobre el cual descansa la propuesta no es en el sentido de federalizar la materia familiar como un todo, dada la diversidad familiar de nuestro país, sino únicamente a través de la creación de tribunales federales especializados en esta materia. A la fecha los tribunales federales en materia civil resuelven por igual la materia patrimonial y familiar, siendo deseable que los asuntos relativos al orden y estabilidad de la familia, por requerir de una atención especializada, tengan una jurisdicción propia; instaurando juzgados de Distrito y tribunales colegiados de Circuito que conozcan, dentro de su ámbito de competencia, de amparo indirecto y directo de esta materia, pudiendo establecerse en los lugares de la República en donde se detecte una mayor afluencia de estos asuntos, como pudieran ser, en principio, el Distrito Federal, Guadalajara, Jal., y Monterrey, N.L., en donde el cúmulo de trabajo en esta materia justifica sustancialmente la creación de estos tribunales federales.

La delincuencia organizada se ha convertido en un cáncer que agobia a la sociedad, es urgente detenerla, implementando las medidas necesarias para ese fin. Así como se ha implementado la protección de personas den-



## *EL PRINCIPIO DE INAMOVILIDAD EN EL TRABAJO BUROCRÁTICO<sup>1</sup>*

Es para mí un verdadero honor participar en el Coloquio por la celebración de los diez años del Consejo de la Judicatura Federal, que constituye una oportunidad para la reflexión en los diversos temas que enmarcan la actuación tanto de ese importante órgano de administración como de los tribunales del Poder Judicial de la Federación que le compete administrar, vigilar y disciplinar. Cuando me llegó la invitación para participar en este evento no dudé que era una gran oportunidad para hablar de un tema que reviste una gran importancia para el funcionamiento de las dependencias que para efectos laborales se regulan por el Apartado “B” del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, lo que desde luego incluye al Poder Judicial Federal. Me refiero al principio de inamovilidad en el empleo.

A fin de enmarcar el tema basta señalar como antecedentes que el Derecho del Trabajo es creado por el Constituyente de 1917 al incorporar a la Constitución el artículo 123, que en aquella época abarcó a los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y a todo contrato de trabajo. Como se ve, en los orígenes del derecho laboral no se incorporó a los servidores públicos al marco protector constitucional del trabajo.

La primera referencia que se encuentra respecto al trabajo en el servicio público fue la contenida en la primera Ley Federal del Trabajo, de 18 de agosto de 1931, en cuyo artículo 2° se determinó que se regiría por normas de carácter civil. En la época del presidente Abelardo L. Rodríguez hubo preocupación de regular los aspectos de permanencia de los empleados públicos, que estaban expuestos a los avatares de la política, ya que a la llegada de un nuevo jefe a alguna dependencia, junto con él arribaba su equipo de trabajo, que desplazaba prácticamente a todos los trabajadores; y cuando concluía la gestión de ese grupo sucedía lo mismo y así sucesivamente. Para remediar ese mal se dictó el Acuerdo Administrativo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, de 12 de abril de 1934, a fin de dar cierta estabilidad a los empleados públicos.

Posteriormente, en lo que fue un ordenamiento materialmente laboral, el presidente Lázaro Cárdenas, con esa sensibilidad social que le caracterizó, emitió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 27 de septiembre de 1938, en donde se regularon todos los aspectos del trabajo, como las condiciones en que se prestaba el servicio,

---

<sup>1</sup>Conferencia del magistrado del Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, Sergio Pallares y Lara.



dores de base y establece que la fracción XIV los excluye de la estabilidad, porque sólo les reconoce derechos de tipo salarial o de seguridad social.

También se establecieron los tribunales laborales, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y, para nuestro caso, el Poder Judicial Federal, la Comisión Substanciadora.

Por último, cabe destacar que el servicio público se presta en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en los niveles de gobierno federal, en el Distrito Federal, en el estatal y en el municipal, y que la organización de la Administración Pública Federal tiene un aspecto muy importante, que es el relativo a los organismos públicos descentralizados. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Jurisprudencia 1/96, vino a reforzar la idea de la descentralización llevada a cabo por el Ejecutivo, considerando que el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el que están incluidos diversos organismos de tipo descentralizado es inconstitucional porque, precisamente al quedar descentralizados este tipo de organismos, ya no se puede considerar servidores públicos a sus trabajadores, y entonces están regulados laboralmente por el apartado "A" del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria.

Pues bien, con este breve recuento se pasa a analizar los aspectos que tienen que ver con la estabilidad en el empleo, como se le llama en el apartado "A", y que tiene su equivalente en la inamovilidad en el empleo en el apartado "B".

El principio de estabilidad en el empleo tiene por objeto preservar el puesto de trabajo, es decir, el trabajador tendrá derecho a permanecer en su puesto de trabajo en tanto no incurra en una de las causales de cese que establece el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo; ese derecho está desde luego consagrado en la propia Constitución, en el apartado "A", fracciones XXI y XXII, pero tiene sus excepciones; el artículo 49 de la Ley reglamentaria señala que tratándose de trabajadores del servicio doméstico, trabajadores temporales, los de antigüedad menor a un año, los trabajadores de confianza o aquellos que tienen un trabajo muy cercano al patrón, todos ellos están limitados en su derecho a la estabilidad en el empleo y esto trae como consecuencia que en el proceso el patrón tiene el derecho de oponerse al arbitraje o, en su caso, oponerse al cumplimiento del laudo que lo condena a reinstalar al trabajador. Tal limitación a la estabilidad en el empleo, sin embargo, es la excepción, ya que la regla general es que todo trabajador tendrá derecho a permanecer en su empleo



*ESTADO, EL ARTÍCULO 8° DE LA LEY FEDERAL RELATIVA QUE LOS EXCLUYE DE SU APLICACIÓN NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO CONSAGRADA EN LA FRACCIÓN IX DEL APARTADO “B” DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.*

En estos dos criterios y en otros más, siempre ha sostenido la Corte esta idea de que las primeras doce fracciones del apartado “B” están dirigidas a los trabajadores de base y que por lo tanto, al estar comprendidos los trabajadores de confianza en la fracción XIV, no tienen derecho a la estabilidad.

En otro orden de ideas, se pasa a ver cómo se maneja en la ley burocrática federal el derecho a la estabilidad en el empleo y los problemas que suscita la interpretación del artículo 6° de esta Ley, que dispone que son trabajadores de base los no incluidos en la enumeración anterior y que por ello serán inamovibles; el artículo anterior se refiere a los trabajadores de confianza y ahí establece una serie de actividades que son consideradas en la Ley como trabajo de confianza. Por tanto, los que no estén en toda esa enumeración, serán trabajadores de base y tendrán el derecho a la inamovilidad.

Enseguida la Ley establece que los trabajadores de nuevo ingreso deberán prestar sus servicios por más de 6 meses de manera ininterrumpida, sin nota desfavorable en su expediente, para adquirir la inamovilidad en el empleo.

El texto citado es insuficiente para entender cómo manejar este principio de la inamovilidad y resolver todos los problemas que en la práctica se pueden presentar cuando se designa a los trabajadores al servicio del Estado. El derecho de la inamovilidad en términos del artículo 6° tiene los siguientes requisitos: Ocupar una plaza que sea de base, es decir, que la plaza no se refiera a un puesto de confianza; que la plaza se encuentre vacante, es decir, que no tenga un titular que la haya dejado de ocupar provisionalmente, porque en ese caso el trabajador designado estaría ocupando un interinato, como es el caso de una trabajadora del Estado que goza de licencia por maternidad; quien la sustituya no podrá adquirir la base porque será interina.

Otro requisito consiste en laborar más de seis meses de manera ininterrumpida y el último es no tener en el expediente nota desfavorable.

Para ver la aplicación práctica del principio de inamovilidad, se pasa a



en el apartado “B” se requiere llenar la formalidad de la expedición del nombramiento, por lo que en este caso la jurisprudencia de la Corte da un apoyo importante a los trabajadores que sean designados de manera verbal.

3. Cuando el trabajador de nuevo ingreso tiene nombramiento en una plaza que es de base, pero se le impone una nota desfavorable en su expediente, ¿qué tipo de conducta la provoca?; ¿implica una responsabilidad administrativa o una responsabilidad laboral?; ¿debe reunirse alguna formalidad y debe obrar en el expediente del trabajador? Por otra parte, ¿el trabajador tiene el derecho a que se ventile ante un tribunal esa imposición de la nota desfavorable o queda simplemente al arbitrio del titular? Además de esto, habrá que resolver si el titular tiene un plazo determinado para imponerle la sanción, es decir, si le tiene que sancionar de inmediato o hay un plazo sujeto a término de prescripción.

Como se ve hay muchas situaciones derivadas de este texto que no son claras y cuya solución debe encontrarse en concordancia con el texto constitucional. Por tanto, se puede concluir que si el legislador constitucional, tanto el de 1917 que creó el artículo 123 como el que en 1960 reformó tal precepto para acoger a los burócratas en el mundo del Derecho del Trabajo, quiso dejar en el texto de la máxima norma los derechos fundamentales de los trabajadores, entre ellos el de inamovilidad; y si la fracción IX del apartado “B” dispone que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la Ley, ese adverbio de modo que utiliza la fracción IX, “sólo”, gramaticalmente nos da la idea de que para el legislador no hay otro camino para poder separar de su empleo a un trabajador estatal, sino que necesariamente se tendrá que acudir a las causas de la ley que establece el artículo 46 en sus fracciones I a IV, que dan lugar a una separación directa del trabajador, o la fracción V, que requiere la autorización previa del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Desde mi punto de vista, ningún trabajador que no tenga la inamovilidad podría ser separado de su puesto si no es por este camino que establece la referida fracción IX, sin importar que el primer nombramiento que se le haya expedido o los posteriores comprendan periodos de tiempo menores a los más de 6 meses de que habla la Ley, ya que la limitación temporal no se justifica salvo que se trate de trabajo por tiempo o por obra determinada.

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL



COLOQUIO NACIONAL  
PRIMER FORO

Ciudad de México, DF, 28 de abril de 2005





## LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y SU RÉGIMEN DISCIPLINARIO<sup>1</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

A diez años de distancia de la creación del Consejo de la Judicatura Federal en el sistema jurídico mexicano, considero que no hay mejor forma de conmemoración que desarrollando un evento como el que hoy celebramos, en el que dos órganos encargados de la administración judicial, similares por su función pero divergentes por su jurisdicción, como es el caso del Consejo de la Judicatura Federal y el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, se unen y hacen realidad el ideal constitucional del federalismo judicial.

Tal y como se constata con la presencia en este evento de la señora Consejera y Consejeros del Consejo de la Judicatura Federal, magistrados y jueces del Poder Judicial Federal, y del Presidente, consejeros, jueces y magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Distrito Federal y distinguidos invitados, a quienes agradezco su asistencia.

Por tal motivo, constituye un verdadero privilegio para una servidora el tener la oportunidad de participar en este coloquio nacional y poder expresar algunas breves consideraciones relativas a un tema de fundamental importancia para la vida institucional de los Consejos de la Judicatura, como es la responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación y su régimen disciplinario.

El sentido de mi intervención tiene como objetivo el ubicar la responsabilidad judicial en el escenario del surgimiento del Estado constitucional contemporáneo, así como presentar el marco normativo en el que se funda la facultad de control que ejerce el Consejo de la Judicatura Federal sobre los servidores públicos judiciales; de igual forma, dar a conocer el procedimiento que regula dicha potestad disciplinaria y explicar el funcionamiento de la Comisión de Disciplina, todo esto, a la luz de la evolución de la administración de los poderes judiciales a partir de la reforma constitucional de 1994.

### 2. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En tanto que la independencia judicial constituyó una de las demandas más sentidas del Poder Judicial mexicano en el siglo XX, en su pretensión de conquistar un mayor grado de autonomía institucional, independencia económica y prestigio social con relación a los otros poderes públicos, en

<sup>1</sup>Ponencia de la magistrada María Teresa Herrera Tello, Presidenta de la Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal, durante su participación en el Coloquio Nacional "La administración de los poderes judiciales a partir de la reforma constitucional de 1994", presentada el 28 de abril de 2005.



El vertiginoso crecimiento de los órganos jurisdiccionales, el visible mejoramiento de la infraestructura de los recintos judiciales, el significativo aumento de mayores prestaciones económicas a su personal, el establecimiento de la carrera judicial y la introducción de concursos de oposición para la selección y nombramiento de jueces y magistrados federales, así como la inamovilidad judicial, significaron grandes acciones para consolidar la tan añorada ilusión de la independencia y autonomía en la judicatura mexicana, pero, en otro aspecto, representaron una gran responsabilidad, por lo que se hizo necesario instaurar una serie de medidas disciplinarias destinadas a asegurar el buen funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y la correcta conducta de quienes los integran.

De ahí que junto con la demanda de una mayor profesionalización de los juzgadores, el tema de la responsabilidad de los jueces y magistrados federales constituyó uno de los motivos principales que dieron pie al establecimiento del Consejo de la Judicatura Federal en México. Consecuentemente, una de las innovaciones más notables que trajo consigo la reforma judicial de 1994 en el sistema mexicano de administración de justicia fue el diseño e instrumentación normativa de todo un sistema constitucional de responsabilidad administrativa judicial.

### **3. MARCO CONSTITUCIONAL**

Al crearse el Consejo de la Judicatura Federal con la reforma constitucional de 1994, como órgano encargado de la administración del Poder Judicial de la Federación, se le restó a la Suprema Corte la facultad de administración y vigilancia de los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito y se le confirió al Consejo de la Judicatura Federal el ejercicio de dichas facultades. El poder reformador previno la posibilidad de que algún juzgador se apartara en su actuar de los preceptos señalados en el artículo 17 constitucional, de impartir justicia de manera pronta, completa e imparcial.

Por tanto, otorgó a la institución en comento la facultad constitucional de vigilancia y disciplina judicial, encuadrando la referida función en el segundo párrafo del artículo 94 constitucional, al establecer expresamente que: “La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura”.

La responsabilidad de los servidores públicos encargados de la impartición de justicia federal la podemos dividir en cuatro tipos: política,



miento de los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito y supervise la conducta de sus integrantes, con el objeto de garantizar a los justiciables que en los procedimientos en materia federal se actúe con estricto apego a la ley y se aplique una justicia pronta, completa e imparcial en términos del artículo 17 constitucional, así como proporcionar a la Comisión de Disciplina información actual y objetiva sobre el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales federales para que esté en aptitud de conocer y dictaminar sobre su estado actual.

De igual forma, se estableció un apartado especial, en el título octavo, denominado de la responsabilidad, que comprende los artículos 129 a 140.

La citada Ley Orgánica señala, en su artículo 131, las causas de responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, entre las que destacan, entre otras: las conductas que atenten contra la independencia judicial, como ejercer o aceptar consignas o presiones, o bien, una notoria ineptitud profesional en el desempeño de las funciones, impedir que las partes ejerzan los derechos procesales correspondientes, o emitir opinión pública que prejuzgue sobre un asunto.

Asimismo, cabe comentar que aunado a las anteriores causas de responsabilidad administrativa señaladas en la Ley Orgánica, también tiene aplicación para los servidores públicos del Poder Judicial el artículo 8 de la Ley Federal de las Responsabilidades Administrativas, el cual determina en veinticuatro fracciones las obligaciones inherentes al ejercicio de todo encargo público.

Dentro de la estructura del Consejo de la Judicatura Federal, de conformidad con el artículo 63 del Acuerdo General 48/98 emitido por el Pleno del Consejo, la autoridad competente para conocer de las causas de responsabilidad que enuncia la Ley Orgánica en su numeral 131 es la Comisión de Disciplina, la cual tiene como función supervisar el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y la conducta de sus integrantes.

El procedimiento para determinar la responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación se puede iniciar de oficio, por queja o denuncia; ambas pueden ser presentadas por cualquier persona, por servidor público que tenga conocimiento de los hechos o por el agente del Ministerio Público Federal, e inclusive las denuncias pueden ser anónimas.

Ahora bien, de lo hasta aquí expuesto, claramente podemos preguntarnos, ¿puede el órgano de control disciplinario conocer de actos jurisdiccionales?

Al respecto, es necesario subrayar que al ejercer su función de control



que en la Comisión de Disciplina se han recibido un total de 2,667 quejas administrativas y 147 denuncias por parte de los ciudadanos, o derivado de la práctica de visitas ordinarias o extraordinarias a los órganos jurisdiccionales. Por lo que, como consecuencia de lo anterior, se ha determinado sancionar a 732 servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, comprendiendo tanto a magistrados y jueces como a personal profesional y de apoyo.

Así tenemos que de lo que va de esta primera década de funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, de 1994 a la fecha, han sido sancionados 192 magistrados, 299 jueces, 44 secretarios de tribunal, 101 secretarios de juzgado, 37 actuarios, 48 defensores públicos y 11 oficiales judiciales; siendo destituidos 8 magistrados, 10 jueces, 5 secretarios de tribunal, 7 secretarios de juzgado, 2 actuarios, 9 defensores públicos, 1 oficial judicial, y se ha consignado a 9 servidores públicos.

## **5. CONCLUSIONES**

Por tanto, es importante resaltar que el régimen y procedimiento disciplinario de la judicatura federal mexicana parte del supuesto fundamental de que el ser humano que encarna al juzgador es falible y tiene sus propias debilidades. Pero presupone que se trata de conductas que se dan de manera excepcional, que la esencia del juzgador basa su actuación en la rectitud de su labor y en la conciencia clara de que se debe a la sociedad.

Así pues, del devenir constitucional del Consejo de la Judicatura Federal, iniciado a partir de la reforma judicial de 1994, advertimos la conformación hacia el interior del Poder Judicial de la Federación de todo un subsistema normativo de responsabilidad y procedimiento disciplinario, conformado por una instancia legal competente como lo es la Comisión de Disciplina, órgano de control disciplinario, que debe conocer de los procedimientos administrativos de responsabilidad en contra de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, así como presentar al Pleno los proyectos de resolución de procedimientos o de visitas de inspección de los que resulte la existencia de una falta administrativa y de igual modo, resolver los asuntos en los que no se acredite la existencia de dichas faltas. Todo ello conforme a lo dispuesto en el artículo 63 del acuerdo plenario 48/98 antes mencionado.

De esta manera, la Comisión de Disciplina debe asegurarse que los servidores públicos cumplan con los principios de excelencia,



## RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS<sup>1</sup>

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

Sr. magistrado José Guadalupe Carrera Domínguez, Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

Señores magistrados.

Señores consejeros.

Señores jueces.

Señores servidores públicos.

Señoras y señores:

Agradezco la oportunidad que se me brinda para participar en el Coloquio Nacional “La Administración de los Poderes Federales a partir de la Reforma Constitucional de 1994”.

Sin duda esta reforma fue un verdadero parte aguas en la historia de la administración de justicia, mediante la cual, entre otras cuestiones importantes, se crea el Consejo de la Judicatura Federal y el del Distrito Federal.

### INTRODUCCIÓN

Quisiera comenzar por decir que las reflexiones que presento este día, son a título personal. Pretendo expresar, sin palabras forzadas, mi convencimiento de que el servidor público en general, y el judicial en particular, logrará la excelencia sin incurrir en responsabilidades por haber cometido una falta, cuando ponga en práctica, además de sus conocimientos jurídicos, los cánones establecidos en el Código de Ética del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

Como veremos más adelante con información fehaciente es lamentable, y cada vez más recurrente, constatar que malos litigantes, con astucia, temeridad y arrogancia, orillan a sus clientes a presentar quejas ante el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, o aún más, denuncias penales en la Procuraduría, para justificar su incapacidad en el manejo de la técnica jurídica, a sabiendas de que no hay responsabilidad moral ni administrativa, tampoco civil y menos penal.

El servidor público judicial, al realizar actos inherentes a su función, por naturaleza intrínseca, debe ser valiente; sin embargo, debe tener temor cuando se debe temer, evitando caer en la temeridad, que es un exceso de la valentía y, casi siempre, causa de responsabilidades.

<sup>1</sup>Ponencia presentada por el Consejero de la Judicatura del Distrito Federal, Manuel Díaz Infante.



en el ámbito de la administración de justicia (artículo 299 del Código Penal) y los delitos en contra del adecuado desarrollo de la justicia cometidos por servidores públicos (290, 291 y 292 del Código Penal).

En materia civil, si concatenamos las disposiciones de los artículos 1910 y 1927 del Código Civil, concluiremos que aquel que obrando contra la ley y las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, y el Estado queda entonces obligado a responder por los daños originados por sus funcionarios en el ejercicio de las tareas que les estén asignadas; responsabilidad solidaria en ilícitos dolosos y subsidiaria en otros casos, cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes suficientes.

Las reformas constitucionales que iniciaron su vigencia en 2004 ya prevén esta responsabilidad en el artículo 113.

Después de escuchar todo esto, los que aún no se inician en el servicio público quizá lo piensen dos veces. Sin embargo, yo les diría que es una extraordinaria oportunidad de servir a la sociedad, y que su vocación de servicio los sacará adelante.

## **RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS**

Ahora bien, en relación con la responsabilidad administrativa, como ya se señaló, el procedimiento ante el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal se tramita en dos instancias: ante la Comisión de Disciplina Judicial en un primer momento, y ante el Pleno del Consejo como órgano revisor. Hay que comentar que este procedimiento no existe en el ámbito federal.

El ordenamiento jurídico a aplicar es mixto, de conformidad con lo que establece el artículo 210 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, ya que los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal están sujetos a las responsabilidades administrativas en que incurran en el ejercicio de su encargo en términos de dicha Ley Orgánica, pero también a las establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicable en términos del artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Lo anterior trae consigo dos ámbitos de causa de responsabilidad administrativa: a) incurrir en la comisión de alguna falta administrativa (20 causales para los jueces; 18 causales para los magistrados; 11 aplicables a los secretarios de acuerdos del ramo penal y 18 para los secretarios de acuerdos de los demás ramos; 5 para los secretarios actuarios y 6 faltas



cial Federal existe la obligación de que las quejas o denuncias se apoyen en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y presumir la responsabilidad del servidor público denunciado. Mi propuesta en esta oportunidad es que se introduzcan estos requisitos en la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, facultando al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal o a su Comisión de Disciplina Judicial a imponer una multa al quejoso o a su representante, a su abogado o a ambos, en aquellos casos en que se estime que la queja fue interpuesta sin motivo.

Con esto se lograría reducir el número de quejas que se presentan, asegurar que las interpuestas tengan los elementos probatorios necesarios para su valoración, y que se promuevan realmente por cuestiones de índole administrativo, sin pretender utilizar a esta institución como instrumento de presión a los servidores públicos judiciales, o bien como una instancia procesal más, o como medio para que los abogados patronos justifiquen errores o incapacidades durante la tramitación de los juicios.

Todo esto lleva a reflexionar sobre el régimen de responsabilidades aplicable a los servidores públicos judiciales del ámbito federal y del Distrito Federal.

Si comparamos el régimen de responsabilidades oficiales que se aplica en el Poder Judicial Federal y en el del Distrito Federal, podemos encontrar en las diferencias elementos que pueden enriquecer recíprocamente dichos órganos de gobierno.

Del procedimiento para determinar las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación podemos resaltar lo siguiente:

- El procedimiento puede iniciar de oficio, por queja o denuncia presentada por cualquier persona, con la posibilidad de dar trámite a las denuncias anónimas cuando estén acompañadas de pruebas documentales fehacientes (situación no prevista a nivel local).
- Las denuncias que se formulan deben apoyarse en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y presumir la responsabilidad del servidor público denunciado (asegurándose así de contar con elementos probatorios para su tramitación).
- En términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los servidores públicos de dicho Poder incurren en responsabilidad administrativa por ubicarse en alguna causa de



ejercicio del la función pública relacionada con la administración de la justicia.

## ÉTICA JUDICIAL

La publicación del Código de Ética<sup>15</sup> de noviembre de 2004 trae consigo de manera intrínseca un espíritu distinto al que se emplea en la aplicación tanto de la Ley Orgánica del Tribunal como de la Federal de Responsabilidades.

Esto es así porque los antecedentes filosóficos y morales son distintos, los textos así lo demuestran.

Cabe reflexionar que el régimen jurídico aplicable al servidor público judicial en materia de responsabilidades decrecería en su aplicación en la medida en que todos los que formamos parte de dicho servicio observemos y acatemos el Código de Ética que rige nuestro actuar; es decir, aplicando una ética judicial en el desempeño del servicio.

Hablar hoy de ética, de moral o de virtud, especialmente en ambientes judiciales, puede sonar gastado o incluso irreal para mucha gente. Sin embargo, en medio de la pluralidad que caracteriza a nuestra sociedad, la voz de la ética tiene mucho que decir para quien guste del uso de la razón como una manera de afrontar los problemas de la vida.

De ahí la importancia de formar en la virtud a todo aquel que se dedica al servicio público en el ámbito judicial, de tal manera que no sólo desempeñe con excelencia sus tareas, sino que además se convierta en una persona que haga el bien.

Por ello, es importante hablar de la ética y en particular de la ética de las virtudes.

El sentido más antiguo de la ética residía en el concepto de la morada o lugar en donde se habita, transformándose en el pensar que afirma la morada del hombre, es decir, su referencia original. En otras palabras es el *ethos*, el suelo firme, el fundamento de la praxis, la raíz de la que brotan todos los actos humanos. Lo ético comprende la disposición del hombre en la vida.

*Ethos* significa carácter, pero no en el sentido de talante, sino en el sentido del modo adquirido por hábito; los hábitos son el principio intrínseco de los actos; *ethos* es a través del hábito, fuente de los actos, y el hombre de este modo, viviendo, se va forjando a si mismo.

Por ello se requieren valores, en el entendido de que valor es aquello que es apetecible, amable, digno de aprobación o de admiración, útil para un fin determinado.





- y los procedimientos para aplicar dicha sanción.
- El procedimiento administrativo en materia de responsabilidades es perfectible en términos de las experiencias e Instituciones existentes en otros ordenamientos y ámbitos.
- La actualización de responsabilidades administrativas puede reducirse, siempre y cuando el servidor público cubra el perfil idóneo para su cargo, cuente con la aptitud y capacitación necesarias para ejercerlo y proporcionándole los recursos necesarios para ello; elementos todos que, como podemos observar, forman parte de las funciones que por mandato constitucional están encomendados a los órganos de administración, disciplina y vigilancia de los órganos judiciales.
- Un Código de Ética, y en particular la observancia de sus principios o cánones, es el eje rector para asegurar un desempeño en el servicio apegado a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que todos los justiciables merecen.

Señoras, señores:

Me pregunto: ¿Cómo permear la trascendencia, importancia y observancia voluntaria del Código de Ética en los servidores públicos?

¿Cómo hacer conciencia en todos nosotros de que acatando el Código de Ética se logra dar cabal cumplimiento a las obligaciones que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal nos impone?

En lo personal estoy convencido de que por naturaleza propia, por convicción, el buen servidor público es formal. Sin embargo, requiere de estímulos y enseñanzas para tomar conciencia de que sus decisiones y sus actos producen un efecto reflejo en muchas ocasiones, y aun cuando no se desee, lo pueden llevar a incurrir en responsabilidades administrativas. Es importante por ello una capacitación sistemática en la materia.

Estoy convencido también, de que en la medida en que tomemos con firmeza las decisiones en la cotidianidad del servicio público lograremos combatir la tolerancia a la indolencia, así como la pereza de algunos malos servidores públicos, que lamentablemente son consentidas por burócratas mediocres que debemos evitar en toda instancia de gobierno que se precie de ser digna, ya que solamente provocan que se incurra en responsabilidades, producto de su irresponsabilidad.

El Consejo de la Judicatura, como promotor del Código de Ética, al



## EL CAMINO HACIA LA CONFIANZA EN LA FUNCIÓN JUDICIAL<sup>1</sup>

### I. INTRODUCCIÓN

A partir del momento en que recibí la amable invitación para participar en este importante Coloquio mi mente empezó a trabajar para definir el tema del que habría de platicar en este foro, tendría que ser un tópico importante que identificara a los dos entes participantes, esto es, al Poder Judicial de la Federación y al Poder Judicial del Distrito Federal; no tardé en llegar a buen puerto, pues mi imaginación se iluminó al ver la portada de una prestigiada revista de circulación nacional que, con letras grandes y rojas, aludía a un contenido relativo a la confianza en las instituciones, por lo que empecé a preguntarme ¿qué grado de confianza tiene el pueblo mexicano en la función judicial? La respuesta entonces no fue inmediata, pues advertí que, siendo la confianza un sentimiento, cada habitante de este país puede tener una apreciación muy diferente acerca de esa función, apreciación que tiene relación directa con el grado de conocimiento e interacción que la persona haya tenido o tenga con los órganos encargados de administrar justicia en México.

Para comprobar la certeza o falsedad de esa hipótesis empecé por preguntarle sobre el tema a la primera persona que encontré, un expendedor de gasolina, ¿qué piensa acerca de la función judicial?, él calló por varios segundos y me contestó: “Los judiciales son deshonestos”; esa respuesta me alarmó, pues me di cuenta de que no sabía exactamente de lo que le estaba preguntando y que confundía la función de los jueces con una labor policiaca. En ese momento aclaré su confusión y le pedí nuevamente una respuesta; ahora se tomó un par de minutos para contestarme, esa dilación convirtió mi preocupación en angustia cuando me respondió que poco sabía de los jueces, pero me relató algunas experiencias de sus familiares y amigos, de diversa índole, en las que destacaba su desconocimiento en cuanto a las diferentes competencias entre la procuración y la administración de justicia, así como su pesar por la dificultad para llevar sus problemas al conocimiento de los jueces, principalmente sus carencias económicas y la corrupción que, dijo, existe en la sociedad; respecto de este último punto, le hice una nueva pregunta: ¿Cree usted que los jueces son corruptos? Me contestó rápidamente, “lo dicen los periódicos”, esta respuesta me alarmó nuevamente, por lo que le formulé una última pregunta ¿qué experiencia tiene usted en cuanto a la función de los jueces? Me contestó rápida-

---

<sup>1</sup> Conferencia dictada por Armando Cortés Galván, magistrado de Circuito.



*Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.*<sup>2</sup>

Como es fácil advertir, este artículo garantiza a favor de los gobernados el acceso efectivo a la justicia, derecho fundamental que consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas<sup>3</sup>; y de la sencillez de sus disposiciones fácil es identificar a la administración de justicia como una función del Estado a cargo de los tribunales, que consiste, simplemente, en resolver conflictos sociales mediante la interpretación y aplicación del derecho.

En esos términos, es posible afirmar, parafraseando al profesor Eugenio Raúl Zaffaroni, que la función judicial es la “jurisdicción”, o sea, “decir el derecho”, como un tercero que está situado “supra partes” frente a un conflicto, pero en realidad esto no pasa de ser una escueta señalización de la esencia de la función judicial, sin constituir una descripción de su complejidad y menos aun de su dimensión política.<sup>4</sup>

Resulta importante considerar que la función jurisdiccional, constitucionalmente está depositada en México, no sólo en los órganos del Poder Judicial Federal o de los poderes judiciales de las entidades federativas o del Distrito Federal, sino también se encuentra encomendada tanto a tribunales administrativos y del trabajo de carácter federal y estatal como autoridades administrativas que materialmente desempeñan una función jurisdiccional, sin contar con muchos particulares que también lo hacen al fungir como árbitros.

Basta citar como ejemplos de los tribunales administrativos y de trabajo dependientes de los poderes ejecutivos federal o locales, respectivamente, al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a los tribunales de lo contencioso administrativo, a los tribunales burocráticos y a las juntas federales y locales de conciliación y arbitraje; y de las autoridades administrativas, a todas aquellas dependientes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, que tienen la función de resolver conflictos en la propia sede administrativa substanciando procedimientos de la misma naturaleza, como

---

<sup>2</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, 148ª. Edición, México, 2005.

<sup>3</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV. Septiembre de 2001, Tesis P./J. 113/2001, página 5.

<sup>4</sup> Zaffaroni, Eugenio Raúl. *Estructuras Judiciales*. Editorial Sociedad Anónima Editora Comercial, Industrial y Financiera, Argentina, 1994, página. 31.



de cuya aplicación dimana también la responsabilidad absoluta en el ejercicio cabal de la actividad jurisdiccional, que no rige en México y es importante que los gobernados lo sepan.

### III. LA CONFIANZA EN LA FUNCIÓN JUDICIAL

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define el término “confianza”, afirmando que es la esperanza o seguridad que se tiene en una persona, función o cosa<sup>7</sup>, acepción de la que destaca el sustantivo “seguridad”, respecto del que el citado diccionario señala —austeramente—, que es una calidad de “seguro”<sup>8</sup> y esta última expresión se considera en la misma fuente, como lo que es “libre y exento de todo peligro, daño y riesgo”<sup>9</sup>. Estas precisiones gramaticales, amalgamadas con el examinado concepto de la función judicial y los fines de ésta, permiten concebir una acepción singular de la confianza en la función judicial, como un sentimiento de seguridad de que el Poder Judicial administra justicia de manera honesta y responsable, sustentado en el derecho y la razón, y orientado a la satisfacción del bien común.

Otras palabras derivadas de las mismas premisas son reveladoras de que la confianza radica en la seguridad individual y colectiva de que el Poder Judicial cumple cabalmente con su obligación de administrar justicia para todos los gobernados de manera pronta, completa e imparcial, haciendo prevalecer el respeto a los derechos y al bienestar colectivo.

Delineado el entendimiento de confianza en la función judicial, es importante destacar que muchas son las voces que se han levantado en relación con el tema, entre ellas, la del ilustre ministro jubilado don Juventino V. Castro, quien señaló:

*En México estamos pasando por una etapa socialmente peligrosa de no confiabilidad en todo tipo de autoridades. Por supuesto en esa inconfiabilidad está comprendida la autoridad judicial.*<sup>10</sup>

Relevante comentario que indica una generalizada ausencia de confianza en las instituciones; desconfianza que resulta peligrosa en la medida de que, sin importar cuál sea el objetivo específico de una institución determi-

<sup>7</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Editorial Espasa Calpe, S.A. vigésima primera edición, Madrid, 2000. página 538.

<sup>8</sup> Ídem, página 1857.

<sup>9</sup> Ídem.

<sup>10</sup> Castro y Castro, Juventino V., *Hacia el Sistema Judicial Mexicano del Siglo XXI*, Editorial Porrúa, México, 2000, página 200.



cargo del Poder Judicial, sino en el aumento en el grado de confianza de la población en la función judicial.

En otros campos de información, las encuestas revelan que gradualmente ha avanzado la confianza en el Poder Judicial, en particular, en el Poder Judicial de la Federación, prueba de ello es la realizada por la reconocida empresa Consulta Mitofsky titulada Confianza en las Instituciones<sup>14</sup>, que es del tenor siguiente:

	ABRIL DE 2004	AGOSTO DE 2004	SEPTIEMBRE DE 2004	MARZO DE 2005
La Iglesia	7.7	7.8	7.7	8.2
El Ejército	7.5	7.0	7.7	7.8
Los Medios de Comunicación	7.0	6.8	7.1	7.4
El Instituto Federal Electoral	6.7	6.8	7.0	7.4
La Comisión Nacional de Derechos Humanos	-	6.2	7.1	7.4
El Presidente de la República	6.1	5.8	6.3	6.5
La Suprema Corte de Justicia	5.7	6.0	6.3	6.5
Los Empresarios	5.3	5.7	5.7	6.1
Los Partidos Políticos	4.7	4.9	5.1	5.4
Los Senadores	4.7	5.2	5.3	5.4
Los Sindicatos	4.6	5.2	5.1	5.3
La Policía	5.0	4.8	5.0	5.2
Los Diputados	4.2	4.6	4.7	4.9

El seguimiento de los resultados de encuestas realizadas en los últimos años demuestra que ha crecido gradualmente la confianza en la función judicial en general, pero también revela la necesidad de continuar con los esfuerzos para lograr una mayor satisfacción de los gobernados en la prestación de este servicio público, pues en esa medida se alcanzará una legitimación real del Poder Judicial como institución pública, pues esa legiti-

<sup>14</sup> Consulta Mitofsky. [www.consulta.com.mx](http://www.consulta.com.mx), abril de 2005.



Dentro de los elementos *objetivos* pueden citarse, entre otros, los siguientes:

1. Autonomía e independencia judicial.
2. Normas reguladoras de la función judicial.
3. Administración, vigilancia y disciplina de la función judicial.
4. La existencia y fomento de la carrera judicial.
5. La existencia y fortalecimiento de un régimen disciplinario.
6. La creación y fortalecimiento de órganos auxiliares del Poder Judicial.

En cambio, por elementos *subjetivos* entiendo los que son con sustanciales al juzgador y que, como tales, dependen de cada persona en que se deposita la función judicial, debiendo encontrarse presentes en cada juzgador como presupuestos para el nacimiento y consagración de la confianza de los gobernados; de ahí que la reunión de ellos, la intensidad con la que se presenten o la ausencia de alguno, determinen también la existencia o falta de la confianza y el aumento o disminución de ésta.

Como elementos *subjetivos* es posible citar, entre otros, los siguientes:

### 1. Cualidades del juzgador

Entre ellas pueden distinguirse las siguientes:

- a)** Naturales: Capacidad de análisis y comprensión, criterio propio, honestidad, objetividad, imparcialidad, decoro, sencillez, sobriedad, discreción, altruismo, fortaleza, tolerancia, prudencia, paciencia, etcétera.
- b)** Adquiridas: Vocación de servicio, responsabilidad, disciplina, profesionalismo, integración al trabajo grupal, humanismo, respeto a las instituciones y a los gobernados, lealtad, excelencia, laboriosidad, austeridad, patriotismo, etcétera.

### 2. Desempeño personal (probidad)

Entendido como el cumplimiento cabal de la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

### 3. Control ético interno y externo

Traducido en el cumplimiento y uso correcto de las cualidades del juzgador para actuar bien y en beneficio de la justicia tanto en el ámbito público como en el privado.

El anterior señalamiento de los elementos objetivos y subjetivos del servicio de administración de justicia eficaz —se insiste— tiene efectos meramente ilustrativos, pues no persigue el propósito de precisar conceptos o limitar ideas, sino de establecer bases mínimas que iluminen futuras



judicial sin dependencias morales ni materiales el Poder Ejecutivo no tuviera intervención en el nombramiento de los juzgadores, destacando al respecto, lo siguiente:

*[...]pero si el ingreso a la carrera judicial se regula por oposición directamente o mediante la Escuela Judicial, como en España, si los ascensos fuesen sometidos a las normas generales[...] si los cargos presidenciales, incluso el del Tribunal Supremo[...] estuviesen supeditados a la propuesta unipersonal o en terna de un órgano judicial, dentro de un cierto orden o requisitos indispensables, dejando ninguno o escaso margen a la administración, como la de apreciar circunstancias o defectos en la tramitación, o los deméritos morales del juez que el órgano administrativo puede, por sus mayores fuentes de información, poseer, garantizándose en otro orden la inamovilidad, podríamos hablar de una independencia de la justicia respecto del gobierno.<sup>16</sup>*

Por otra parte, mientras constitucionalmente no se establezca un presupuesto fijo, mínimo y permanente para el Poder Judicial Federal año con año, esta Institución seguirá dependiendo de los otros poderes, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 100, párrafo décimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Suprema Corte de Justicia debe elaborar su propio presupuesto y el Consejo de la Judicatura Federal lo hará por el resto del Poder Judicial de la Federación, pero ambos presupuestos deben ser remitidos para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, mientras que, según lo establecido en el artículo 74, fracción IV, párrafo segundo, de la misma Carta Magna, el Ejecutivo Federal debe hacerlo llegar a la Cámara de Diputados para que ésta, de conformidad con lo previsto en el párrafo primero de este último artículo y fracción citados, lo examine, discuta y, en su caso, apruebe.

Precisiones que ponen de manifiesto que la aprobación que el Poder Judicial de la Federación elabora de su presupuesto se encuentra subordinada no sólo a la revisión, sino a la decisión de los otros poderes y, por consiguiente, a voluntades políticas que no deben determinar el ejercicio de la función judicial.

Hasta ahora, la asignación de los recursos para el Poder Judicial de la

---

<sup>16</sup> Álvarez Gendín, Sabino, *La Independencia del Poder Judicial*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1965, página 73.



salvo a la ley y a su conciencia, sin que pueda recibir órdenes de quien quiera sea, aunque provengan de un superior jerárquico.<sup>19</sup>

Es corolario de lo expuesto que esas independencias, externa e interna, son igualmente necesarias para posibilitar también la independencia material y moral del juzgador, o sea, para dotarlo del espacio de decisión necesario para que resuelva sólo conforme a su entendimiento del derecho.

De acuerdo con esas reflexiones es patente que la existencia y reinado de la autonomía e independencia judicial, como notas consustanciales a la función judicial, determinan la prestación de un servicio de administración de servicio eficaz, que constituye uno de los presupuestos de existencia para la confianza en esa labor pública, por lo que en la medida de que avance en su consolidación será posible que también crezca la confianza de los gobernados en la función judicial, pero, debe reconocerse, en estos aspectos todavía existe camino por recorrer.

### **III.1.2 Normas reguladoras de la función judicial**

Es indudable que para lograr una administración de justicia eficaz en la que los gobernados puedan depositar su confianza, es necesaria la existencia de un marco jurídico que la ajuste a las necesidades de la población, esto es, que permita que la función judicial sea acorde con los avances del país y de la comunidad mundial, en los rubros económicos, políticos, sociales, científicos, tecnológicos, entre otros.

En efecto, es preciso que las autoridades legislativas, en los ámbitos de sus respectivas competencias, doten al Poder Judicial de las normas jurídicas que le permitan cumplir con sus finalidades, pues no debe olvidarse que de acuerdo con el principio de legalidad, toda autoridad, incluidas las de orden jurisdiccional, sólo pueden hacer lo que la ley les permite y, según lo dispuesto en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, los tribunales estarán expeditos para impartir justicia “en los plazos y términos que fijen las leyes”, de ahí que sean las leyes las que determinen el acceso, el ámbito, la eficacia y límites de la función judicial.

Por consiguiente, una normatividad de la función judicial que no resulte acorde con los avances y requerimientos de la sociedad, necesariamente determinará la ineficacia de esa actividad y, por ende, la falta de confianza de la población en ese servicio público.

---

<sup>19</sup> Cazorla Prieto, Luis María y otros, Obra citada, página 485.





miento no sólo cuantitativo y cualitativo de la función judicial, sino la dignificación de esta hermosa tarea a través de más y mejores condiciones de desempeño.

Tampoco puede ser dubitativo que la vigilancia del ejercicio de la función judicial garantiza no sólo el cumplimiento efectivo y honesto de esta importante actividad, sino también beneficia y protege al juzgador contra cualquier influencia diversa a la majestad de la ley.

Asimismo, es inconcuso que la aplicación efectiva y oportuna de un régimen disciplinario, así como un acceso real de éste a los justiciables, permite un desempeño pleno y eficaz de la función judicial.

El cumplimiento cabal de todas esas funciones por parte del honorable Consejo de la Judicatura Federal han permitido un ejercicio eficiente de la función judicial e iniciado el camino de la confianza hacia esa importante labor.

A la fecha, es inconcuso que el Poder Judicial de la Federación cuenta con un Consejo de la Judicatura Federal respetable y respetado por los juzgadores y gobernados, precisamente por el cumplimiento cabal de sus funciones constitucionales.

#### **III.1.4 La existencia y fomento a la carrera judicial**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 100, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, la carrera judicial debe regirse por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. Principios cuyo cumplimiento cabal determina la profesionalización de los juzgadores y la prestación de un servicio de administración de justicia eficiente que, indudablemente, genere confianza en la población.

En palabras del distinguido magistrado y honorable Consejero de la Judicatura Federal, don Adolfo O. Aragón Mendía, la carrera judicial debe comprender los aspectos profesionales de los servidores públicos que se dedican a la delicada tarea de impartir justicia, como las categorías que la integran, precisando su adscripción; su ordenamiento escalafonario ascendente; los sistemas de ingreso, promoción y de superación profesional; las garantías de su permanencia; de su independencia y de su ingreso económico; los estímulos durante el desempeño del encargo y la seguridad en el retiro.<sup>20</sup>

En esos términos, la regulación efectiva del ingreso a la función judicial, así como el ascenso a las categorías inmediatas y el derecho a la

<sup>20</sup> Aragón Mendía, Adolfo O., *La Carrera Judicial en el Poder Judicial de la Federación*, Colección de Discursos, Suprema Corte de Justicia de la Nación, primera impresión, México, 2003, página 5.



En efecto, de acuerdo con el artículo 135 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, además de la destitución del puesto, que la mencionada disposición constitucional refiere como remoción, es posible que a los juzgadores se le puedan imponer otras sanciones tales como: apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; multa (sanción económica); suspensión; e inhabilitación para desempeñarse en el servicio público. Contra todas estas sanciones no existe recurso o medio de reconsideración alguno, lo que indudablemente limita en detrimento de los juzgadores su garantía de defensa, pues ésta no debe estimarse colmada con la posibilidad de ser parte e intervenir en el procedimiento disciplinario, sino que es necesario que el afectado pueda inconformarse contra la determinación definitiva que lo sanciona.

Otro aspecto en el que podría concentrarse la atención sería que tratándose de servidores públicos dependientes del Consejo de la Judicatura Federal que no son jueces ni magistrados, el procedimiento disciplinario no es seguido por el propio Consejo, sino por los titulares de los órganos jurisdiccionales, esto es, en relación con secretarios, actuarios, oficiales judiciales y demás personal, los procedimientos en comento se siguen y resuelven por los titulares de los juzgados de Distrito, tribunales unitarios o tribunales colegiados a los que pertenezcan, lo que indudablemente coloca a estos servidores públicos en una situación desventajosa en aquellos casos en que el titular correspondiente pueda convertirse en juez y parte, pues podría ser cuestionable la imparcialidad que debe imperar en cualquier acto de la administración de justicia. A lo que debe sumarse que contra esas resoluciones los afectados no tienen medio de defensa ordinario alguno, por lo que, en algunos de los casos, recurren a la promoción del juicio de amparo.

Con esas acotaciones, es posible concluir que el régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación está en el camino de consolidar la confianza no sólo en sus miembros, sino también en los gobernados, en la medida de que a través de él se examina exhaustivamente el cumplimiento de las normas relativas a la responsabilidad de los servidores públicos, sin involucrar aspectos jurisdiccionales.

### **III.1.6 La creación y fortalecimiento de órganos auxiliares del Poder Judicial**

Una eficiente administración de justicia indudablemente requiere de auxilio en aspectos externos a la solución de los conflictos de derecho, como



como la titulada “Qué es el Poder Judicial de la Federación”, en la que a través de 70 páginas se relata, de manera simple, precisa y hasta con humor blanco, mediante el empleo de dibujos, las funciones fundamentales de la Institución.<sup>21</sup>

En este punto todavía existe camino que andar, pues en la medida en que los gobernados conozcan la función judicial podrán acudir a ella, entenderla y hasta confiar en sus resultados.

b) La difusión del producto de la función judicial

Es indudable que el proporcionar noticia a los gobernados sobre los procedimientos judiciales, tanto en cuanto a sus trámites como respecto de sus resoluciones, proporciona seguridad en la función judicial, pues no basta conocer al Poder Judicial, a sus integrantes y saber cuál es su trabajo, sino también es necesario que el producto de ese trabajo judicial esté al alcance de cualquier persona interesada, claro, respetando los derechos a la intimidad y las cuestiones que ameriten sigilo en la investigación o resolución.

Sobre el particular, en respeto a las disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en vigor a partir del 12 de junio de 2002, el Poder Judicial de la Federación permite que los gobernados puedan consultar expedientes, acuerdos y demás elementos documentales en su poder, con lo que, por una parte, garantiza el acceso a la información y, por otra, establece elementos indudables de confianza en su labor.

Asimismo, de manera incesante se realiza el tiraje muy económico del Semanario Judicial de la Federación, que contiene todo al acervo jurisprudencial del Poder Judicial de la Federación tanto en versión bibliográfica como informática, lo que facilita a cualquier gobernado el conocimiento de los criterios jurídicos.

Por si fuera poco, a través de la ayuda del servicio informático tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como del Consejo de la Judicatura Federal, han creado accesos vía internet en los que dan a conocer la función judicial, particularmente listas de acuerdos y notificaciones, resoluciones judiciales y trabajos administrativos.

Todos los cauces creados y los que se puedan imaginar son necesarios

---

<sup>21</sup> ¿Qué es el Poder Judicial de la Federación? Edición Dirección General de Comunicación Social de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tercera Impresión, México, 2001.



### III.3 ACCESO AL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

El artículo 17 de la Constitución Federal garantiza el acceso absoluto y gratuito a la administración de justicia, sin embargo, debe reconocerse, existe en este aspecto mucho camino por avanzar.

En efecto, nadie puede confiar en algo que le resulta ajeno por encontrarse fuera de su alcance, por no poder disfrutar de sus beneficios, siendo el caso de los gobernados que se encuentran marginados de la función judicial por diversos factores que es posible combatir de acuerdo con su propia naturaleza.

A continuación, de manera enunciativa y sin ánimo descriptivo, expongo algunos medios que pueden contribuir a ampliar el acceso a la función judicial:

a) Que existan leyes que tutelen y garanticen ese acceso

No es para nadie desconocido que en ese rubro existen, hasta ahora, muchos rezagos, que pueden abatirse con voluntad legislativa en cuanto a la modernización de las leyes procesales y a procurar su armonización a los cambios democráticos, sociales, políticos y económicos del país.

Podrá existir un Poder Judicial fuerte, moderno y entusiasta, pero poco podrá hacer en beneficio de la sociedad si no existen las leyes que le conduzcan los problemas de los necesitados de justicia y que le proporcionen el elemento básico de la función judicial, la norma jurídica que interpretar y aplicar a un caso concreto. Prueba de ello es el ya mencionado letargo que padece el estudio y discusión definitiva del proyecto a la nueva Ley de Amparo.

b) Que la interpretación de las leyes existentes a través del ejercicio de la función judicial amplifique la apertura o acceso de los particulares a la administración de justicia

Es indudable que esta labor la están realizando todos y cada uno de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación bajo la orientación del criterio de vanguardia de la honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que con la emisión de sus jurisprudencias obligatorias en términos de lo dispuesto en el artículo 192 de la Ley de Amparo, día a día permite a los gobernados que tengan un acceso a la justicia tanto federal como local.

c) La simplificación de los trámites judiciales

En la medida en que las formalidades legales vayan cediendo a las necesidades de una justicia pronta y completa, según lo impera el artículo 17 constitucional, será posible que los trámites judiciales se simplifiquen



conociendo y la están disfrutando, están confiando en ella, pues sólo podemos confiar en aquello que conocemos y a lo que tenemos acceso, esto es, en aquello que nos es útil y nos protege.

Ya no es una simple aspiración, sino una realidad, que la función judicial responda eficazmente a las necesidades de México.

Gracias.



en este tema; hoy puede decirse que los poderes judiciales de nuestro país gozan de autonomía, aunque no la suficiente, que satisfaga las viejas, que no olvidadas, aspiraciones de nuestro pueblo. Existen todavía augures mal intencionados y zafios que estiman que la aplicación correcta de la ley puede estar perneada de la influencia política, no de la estricta aplicación de la norma jurídica, sin que olvidemos jamás que la norma nunca debe perder sus características milenarias de ser abstracta, obligatoria y, sobre todo, general. La norma jurídica debe ser pareja, lisa, llana y justa; y cobrar aplicación para todos los ciudadanos, llámense gobernados o gobernantes, sin que pueda dejar de aplicarse para unos y aplicarse para otros, según convenga a determinadas esferas de poder, puesto que de hacerse así, lejos de dignificar nuestra institución y su primordial finalidad de administrar justicia, la pervierten en un instrumento al servicio del poder político o económico, en poder de unos cuantos, olvidando y dejando de lado la máxima de derecho y la definición suprema de la “justicia”, que es dar a cada quien lo que le corresponde, como lo decía Ulpiano, trayendo ello gravísimas consecuencias y elevadísimos costos, tanto a nivel nacional como a nivel internacional, puesto que, por una parte, el avance democrático que se ha logrado en la actualidad en nuestro país tendría un retroceso lamentable y, por otra parte, la credibilidad con que cuenta ya el Poder Judicial se vería mermada y quizás nulificada.

Sabemos que los creadores de nuestro afamado juicio de amparo, don Manuel Crescencio Rejón y don Mariano Otero, no fueron simples imitadores de ninguna institución jurídica extranjera; por el contrario; fueron creadores de tan novedosa fórmula jurídica convertida en eficaz institución tutelar del orden constitucional que garantiza el derecho de todos los mexicanos y que hoy reclama a gritos su revisión.

Los laberínticos problemas del país en que la Suprema Corte de Justicia es la única fórmula institucional de resolver los conflictos que en apariencia no tienen solución, hoy, por los sucesos de ayer, espero que se arreglen para no poner en entredicho a la Suprema Corte, en medio de una lucha por el poder en que nada debiéramos hacer. Para fortuna de México y de los mexicanos, éste, el Poder Judicial, es, y debe ser en todo momento, el generador de más confianza en la ciudadanía, particularmente entre los que tienen cultura y preparación jurídica; pero para otros, quizás los más, la complejidad de nuestras leyes, sus vericuetos irracionales e injustos, y el formalismo procesal que tiene atada a la justicia provocan confu-



pasado, como apuntaba José María Pino Suárez: “Si queremos un poder judicial independiente dejémoslo libre y abandonado a sus arduas y delicadas tareas, pero aseguremos a sus administradores una vida tranquila con retribución bastante para ello”. Y así podría mencionar el informe del Lic. Julio García en el año de 1931, el de Francisco H. Ruiz, de 1934, o el de Salvador Urbina, de 1948; el de Agapito Pozo, de 1958, o el de Alfonso Guzmán Neyra, de 1962; en ellos, todos coincidían en la necesidad de darle autonomía presupuestal y orgánica al Poder Judicial Federal. Quejándose, palabras más, palabras menos, de la desproporción presupuestal de los poderes; desproporción que hoy sobrevive para desgracia de nuestro sistema político nacional.

Para que podamos aspirar a tener un sistema judicial verdaderamente independiente, autónomo y eficaz, propongo lo siguiente:

PRIMERO.- La interacción de un Poder Judicial independiente y una abogacía fuerte, bien agrupada en los colegios de abogados, así como una colegiación obligatoria que tienda a buscar acuerdos antes de llegar al juez, o bien, que durante el procedimiento judicial se encuentre respeto y consideración al juzgador, a través de un diálogo fluido en el que las partes trabajen con la mejor intención de encontrar una solución a su problema.

Si es de esencia a la vida democrática la existencia de un Poder Judicial imparcial e independiente, es absolutamente indispensable que para que el Estado de Derecho sea completo, la presencia de una abogacía colegiada, seria y con fuertes principios de ética profesional, que sea también fuerte e independiente, y por tal debemos entender la que se ejerza por el juzgador y por el abogado sin presiones ni temores y en donde se oigan con claridad y fundamento los reclamos de una justicia verdaderamente pronta y expedita, y en el que sepan las partes hacer que arriben a los derechos del justiciable oportunamente las decisiones del juzgador para fortalecer sus derechos.

Hoy el juzgador ha perdido su más honrosa responsabilidad y es la de ser rector verdadero del proceso.

SEGUNDO.- Remuneración adecuada y suficiente para los jueces que asegure su independencia económica, que las necesidades de él y de su familia se vean plenamente satisfechas y que le aseguren la independencia económica suficiente que impida el torcimiento de sus decisiones, so pretexto de sucumbir a la corrupción por necesidades económicas.

Las discrepancias salariales son abismales y verdaderamente afrentosas.



de carácter para resistir cualquier posible influencia que no sea aquella que surja de los autos en donde va a dictar su sentencia.

SEXTO.- La falta de dinamismo en las reformas legales que nos tienen a todos los tribunales hundidos en un trabajo innecesario. No es racional que un juez se vea obligado a dictar tres o cuatro sentencias diarias con el auxilio de un solo proyectista, que además atienda litigantes y que se ocupe del acuerdo del día y de oír los alegatos de las partes. Tampoco es racional que un magistrado resuelva ocho o diez sentencias en un día, en asuntos que pueden ir desde escasos pesos hasta cantidades multimillonarias y que, sobre todo, no exista el menor interés de la Cámara de Diputados en corregir media docena de artículos que quitarían de los tribunales varias decenas de miles de asuntos que no tienen razón de ser. Tal parece que estos costos no preocupan a nadie. Así, es crítica la disparidad de carga de trabajo entre un juez de Paz y un juez de primera instancia; de igual forma, resulta innegable el retardo de los procedimientos por la exigencia de las llamadas “pruebas diabólicas” que existe en numerosos asuntos que se ventilan ante los tribunales; no de menor importancia es que se considere seria y prontamente la necesidad de tener juicios orales, no sólo en materia penal sino también civil, que permitan la agilización de los procesos en primer término, que se eliminen gastos inútiles y que permita destinar esos recursos económicos a otras áreas de la institución; en segundo lugar, que permitan al juez una inmediatez en su intervención en el juicio, que permita realmente observar la actitud procesal de las partes para dictar una sentencia más justa: Convirtamos al juez en verdadero rector del proceso.

SÉPTIMO.- Resulta de primordial jerarquía acabar con la posibilidad de iniciar, sin ninguna cortapisa, averiguaciones absurdas contra los funcionarios judiciales. Hoy, para vergüenza nuestra, tenemos iniciadas más de 3,000 averiguaciones previas en donde la inmensa mayoría las justifica el litigante en un supuesto e inexistente acto de corrupción, que no es otra cosa que intentar justificar ante los ojos de su cliente su incapacidad para defender o ganar el juicio en que intervino, lo cual obliga a los funcionarios judiciales a adoptar tres soluciones, ninguna mejor que otra:

- a) Contratar un abogado que atienda la averiguación con el consabido costo que ello implica.
- b) Que se le pida a algún abogado amigo que atienda la averiguación en forma gratuita, o





las gestiones que cotidianamente tienen que hacer los presidentes de los diferentes tribunales ante el Poder Ejecutivo para obtener mayores recursos. Es inobjetable, si se quiere un Poder Judicial verdaderamente autónomo e independiente y una administración de justicia que cumpla con los mandamientos constitucionales, dotársele no sólo de independencia política, sino también de independencia económica para que operen dentro de lo que me permito llamar “el decoro presupuestal”, característica que debiera ser inherente a la soberanía del Poder Judicial. Con cuánta vergüenza vemos que, en general, los poderes judiciales en ocasiones no llegan a participar ni siquiera del 1% de los ingresos programables de una entidad, cuando por lo menos, y subrayo, por lo menos, debería ser el 3% del presupuesto de gastos del Estado, sin discusión, sin regateos y sin tacañerías presupuestales. No debiera permitirse al Ejecutivo el que los poderes judiciales hagan un papel suplicante del presupuesto. Sólo se podría evitar con una reforma constitucional que establezca este porcentaje como gasto mínimo de los poderes judiciales tanto federal como locales, y con esto, considero que se erradicaría “la virtud de no dar”. No omito mencionar que también resulta vergonzoso que un tribunal no cuente con los recursos mínimos necesarios que le permitan estar, en la medida de lo posible, a la vanguardia en métodos y procesos que agilicen los juicios y que vayan acorde con la realidad jurídica, tecnológica, cultural y social que el país requiere, tanto internamente como internacionalmente. Es curioso que nuestras leyes procesales contemplan ya como medios de prueba los faxes, el correo electrónico, la inclusión de la firma electrónica, y existan jueces que no cuenten con ninguno de los medios tecnológicos para actualizarse en la realidad que se vive dentro de su juzgado, con las exigencias y avances que nuestro país exige.

*En estas tareas, mexicanos y poderes judiciales, federal y estatales, debemos perderle el miedo a reformar nuestra Constitución y nuestras leyes. Nunca olvidar el respeto a los principios fundamentales que la historia y la soberanía de la Nación han establecido en ellas. Con esto y con todo lo demás, quizás sea posible ejecutar la gran reforma de la administración de justicia que a voces está exigiendo el pueblo.<sup>2</sup>*

---

<sup>2</sup>Lara Sáenz, Leoncio. “Hacia un nuevo Ministerio Público”, en *Los Grandes Problemas Jurídicos, Recomendaciones y Propuestas, Estudios Jurídicos en Memoria de José Francisco Ruíz Massieu*, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 170.



dos y servidores públicos desarrollaran su labor de manera óptima en un ambiente que resalte la transparencia, el orden y la eficacia.

Aunque en circunstancias diferentes, algunos estados y el Distrito Federal buscan fórmulas para dignificar la función jurisdiccional; a pesar de esa insuficiencia de recursos, la actitud del funcionario judicial del Distrito Federal es admirable, atendiendo a las circunstancias en que labora.

Yo me siento muy orgulloso de representar a la Institución; me siento orgulloso porque desde el primer día que tomé cargo comencé a aprender de todos los funcionarios judiciales y de ese aprendizaje pude deducir que todo es posible hacerlo. Esa entrega sin límites de los compañeros de base, de estructura que en ocasiones su sueldo llega a ser de 2 mil 400 pesos quincenales, pero lo admirable es que entran a las 8:30, 9:30 de la mañana y son las 5, 6, 7 y 8 de la noche, y los sábados y domingos en ocasiones regresan a laborar. Es admirable que los compañeros jueces y magistrados día a día se van comprometiendo a cambiar, a transformar la función esencial, es decir, que día a día la sociedad entienda, por medio de esa actitud, que la función social que realiza el juzgador es fundamental para este equilibrio, es una función social de gran trascendencia.

Los compañeros del tribunal se desarrollan en circunstancias a veces no del todo privilegiadas, sino diría un poco o un mucho en circunstancias desfavorables. Trabajar en un espacio de 40 a 50 metros cuadrados ha implicado que a veces las diligencias se lleven a cabo entre las partes y que estén paradas, no hay aire acondicionado.

Recientemente comparecí con el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos porque se quejaba de que en ocasiones la rejilla de prácticas está cerrada y el olor es tan intenso que estaba afectando la garantía de defensa. Yo le respondí que también los usuarios y los funcionarios públicos tienen derechos, esos y muchos ejemplos podría mencionar, de ahí que tomando las ideas iniciales me sienta orgulloso.

Son 262 juzgados y 23 salas, cerca de 9 mil empleados y atendemos aproximadamente a 20 millones de ciudadanos, incluyendo la zona conurbada. Por señalar un ejemplo, en materia penal el año pasado recibimos más de 42 mil consignaciones; en materia familiar, para 40 juzgados, más de 64 mil asuntos; en materia civil, el aumento año con año es de aproximadamente 10 por ciento. En materia penal, en el año 2004 el incremento fue de 70 por ciento.

Esto nos indica un panorama de la problemática que tiene el Tribunal



realmente una exigencia para salvaguardar cualquier riesgo, cualquier intromisión nuevamente de otros actores políticos.

Si esta reforma se llega a obtener, como ya tenemos un caso de ejemplo que es el Estado de México, podría dar muchísima certeza para el Estado de Derecho. Sergio Casanueva mencionaba sobre la especialización judicial para disminuir el error, de la capacitación y, como consecuencia, la carrera judicial. La carrera judicial es reciente, menos de 10 años, se necesita seguir trabajando, instrumentando mayores estrategias para que esta carrera judicial realmente sea un éxito.

El magistrado Sergio Pallares Lara recordaba el tema de las relaciones laborales del Poder Judicial Federal. Esto es tan fundamental que no le hemos dado la importancia debida; puede ser que algunos estados, por las circunstancias políticas, lo tengan resuelto pero no todos, en el problema de la relación trabajador-patrón, si no se define con precisión cuáles son las reglas, hay el riesgo de que sea un problema tan grave que puede impedir en ocasiones la continuidad de la función jurisdiccional.

Con mucha precisión y certeza, la consejera María Teresa Herrera Tello hablaba de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos y su régimen disciplinario. En el tema de la responsabilidad de los jueces, magistrados y funcionarios en general, se hace mención de algo muy extraordinario, que es que el funcionario judicial tiene una doble carga y de eso debemos estar siempre conscientes; no somos comunes, somos garantes del cumplimiento de la ley y como consecuencia eso nos hace más responsables para con la sociedad.

Se hablaba de los diferentes tipos de responsabilidades y el hecho de mencionar, por ejemplo, que en la judicatura federal han sancionado a 192 magistrados y a 299 jueces; eso implica que el Consejo de la Judicatura, tanto federal como local, tiene una función fundamental, que es prevenir, que es orientar, pero cuando es necesario, tiene que sancionar, porque la función Jurisdiccional debe de ser transparente y para que sea transparente, necesariamente quien comete una falta debe de responder a ella. Con mucha coincidencia, también el consejero Manuel Díaz Infante hablaba sobre esos aspectos.

El mayor número de quejas que comentando con unos consejeros, en proporción al número de asuntos que tienen la justicia federal y el Distrito Federal, creo que es mínima. Lo cierto es que el Consejo de la Judicatura no solapa actitudes indebidas e irresponsables. El magistrado Armando Cortés Galván hablaba sobre el camino de la justicia, utilizó el término



Hoy, como nunca, los juzgadores deben de tener la certeza de que actúan con el apoyo crítico de los consejeros de la judicatura que han fortalecido la función jurisdiccional, al tiempo de abrir a la sociedad y a los justiciables su participación activa ante los órganos de justicia. La exigencia de actitudes sanas, responsables y apegadas a un código de ética coadyuvará al enriquecimiento del espíritu siempre emprendedor y comprometido de la riqueza humana que integra los órganos de administración, su disciplina judicial. En un marco de respeto y colaboración institucional, la autonomía de la casa de justicia va siendo más palpable por medio de las resoluciones apegadas a la ley.

La actitud de las miras de la actual sociedad mexicana exige un actuar más transparente, imparcial y justo, con lo cual estoy seguro que la conducción será apreciada en sus justos términos por la ciudadanía.

Muchas gracias.

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL



COLOQUIO NACIONAL  
SEGUNDO FORO

“La Administración de los Poderes Judiciales a partir  
de la Reforma Constitucional de 1994”

Sede: Auditorio del Supremo Tribunal de Justicia  
del Estado de Nuevo León.

Ciudad de Monterrey, N. L. 7 de julio de 2005



## INAUGURACIÓN<sup>1</sup>

Señor presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura de Nuevo León.

Señores consejeros del Poder Judicial Estatal.

Servidores públicos federales y locales.

Señoras y señores:

Es para mí un verdadero placer encontrarme en este bello y próspero estado; en la tierra que me vio nacer, cuyos habitantes son ejemplo vivo de franqueza, honestidad y de entrega plena al trabajo.

Reciban el cordial saludo que, por mi conducto, les brinda el Consejo de la Judicatura Federal y su presidente, el ministro Don Mariano Azuela Güitrón.

La trascendencia del Poder Judicial es indiscutible, pues el Derecho es el intermediario de las fuerzas sociales. Sin el ejercicio de la justicia sería imposible la convivencia social. Así, la administración de justicia se ha posicionado como uno de los grandes temas de la agenda política nacional.

La actividad jurisdiccional es el medio con que cuenta el Estado para garantizar la legalidad, la equidad, el orden y la seguridad jurídica.

Su debido ejercicio trae como consecuencia la certeza y la seguridad jurídica, la confianza, la paz social y el desarrollo integral de nuestro país.

Una administración de justicia pronta, completa e imparcial requiere contar con un sistema jurídico eficaz, moderno, congruente y justo, así como fomentar la cultura jurídica y el apego a la legalidad. Éste es, precisamente, el objetivo del Consejo de la Judicatura Federal, el perfeccionamiento del sistema de impartición de justicia.

Actualmente, los actos y omisiones de los servidores judiciales adquieren una dimensión social inusitada, sobre todo ahora que la sociedad y los medios de comunicación dan un seguimiento puntual a los diversos casos que se ventilan ante los órganos jurisdiccionales.

El establecimiento del Consejo de la Judicatura Federal, como un órgano constitucional encargado de la administración del Poder Judicial Federal, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral, persiguió como finalidad principal adelgazar las funciones administrativas de nuestro máximo tribunal. Con ello, se confirmó el papel central de la Corte como un tribunal constitucional.

---

<sup>1</sup>Discurso inaugural del segundo foro del Coloquio Nacional “*La Administración de los Poderes Judiciales a partir de la Reforma Constitucional de 1994*”, pronunciado por la Consejera de la Judicatura Federal María Teresa Herrera Tello, en Monterrey, Nuevo León, el 7 de julio de 2005.



Las anteriores estadísticas hablan por sí mismas del esfuerzo realizado. Sin embargo, frente a las metas que se han logrado, tenemos retos que alcanzar, para lo cual debemos redoblar esfuerzos a fin de corregir deficiencias y perfeccionar los servicios en beneficio de los gobernados, buscando cumplir con el mandamiento de administrar, vigilar y ejercer la facultad disciplinaria, previsto en nuestra Carta Magna.

El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal acordó que la celebración de este Coloquio Nacional se llevara a cabo entre funcionarios del Poder Judicial Federal y los servidores públicos de los poderes judiciales locales, a efecto de que tuviera verificativo una retroalimentación sobre los distintos temas que involucra la función de los consejos de la judicatura en México.

De esta forma, se propicia una colaboración intensa entre el Poder Judicial de la Federación y los poderes judiciales de los estados, haciendo realidad el principio de federalismo judicial.

Este evento es el momento propicio para reflexionar, para hacer un análisis retrospectivo, para saber dónde y cómo estamos, pero también para plantear con claridad los retos y perspectivas de nuestra institución.

Hoy, jueves 7 de julio de 2005, me es muy grato declarar formalmente inaugurado el Segundo Foro del Coloquio Nacional denominado “La Administración de los Poderes Judiciales a partir de la Reforma Constitucional de 1994”. Estoy cierta que su desarrollo será en beneficio de una mejor administración de justicia que trascienda a la sociedad mexicana.

Muchas gracias.



*mentaria, a partir de la fecha en que sean publicadas en el Periódico Oficial del estado o de la fecha posterior que la propia sentencia ordene.*

*Artículo 96.- Corresponde al Tribunal Superior de Justicia:*

*I.- Resolver en Pleno las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad;[...]*

A esta reforma aún le falta su respectiva ley reglamentaria para entrar en vigor<sup>3</sup> y para poder ser analizada con detalle. Sin embargo, a partir del mero texto constitucional, se puede comentar lo siguiente:

1. Es una reforma que especialmente cuidó su propia constitucionalidad. Se diseñó acorde y respetuosa de la jurisprudencia constitucional, particularmente de la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que afirma que en México prevalece un sistema de control concentrado de la constitucionalidad.
2. Prevalcieron en la reforma las razones prácticas, por sobre las razones teórico-académicas. Particularmente porque el postulado teórico de que el sistema de justicia de cualquier estado, para ser integral, debería incluir todo tipo de vías judiciales para que los gobernados y las autoridades puedan defender sus derechos y competencias establecidos en la Constitución estatal, no fue considerado por el foro jurídico nuevoleonés como razón suficiente para incluir en la reforma medios de control constitucional local que concluyan en sentencias que a su vez sean impugnables a través de los actualmente disponibles medios de control de la constitucionalidad general (juicio de amparo, acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales); ya que esto en la práctica no significaría otra cosa sino agregar “una instancia judicial más” que simplemente retrasaría o diferiría la fecha en la que a final de cuentas y de cualquier forma, el justiciable acudiría al Poder Judicial federal para obtener de éste una sentencia definitiva que ponga fin a la impugnación planteada. Por esta razón, en la reforma de Nuevo León sólo se incluyeron acciones y controversias de inconstitucionalidad local, y ningún

---

<sup>3</sup> El artículo transitorio segundo de la reforma establece que “las disposiciones referentes a los medios de control constitucional entrarán en vigor una vez que inicie la vigencia de la ley que reglamente esta materia”.





*el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa exprofeso, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación.<sup>4</sup>*

*CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que “los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados”. En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.<sup>5</sup>*

Ahora bien, la anterior jurisprudencia, entendida en su justa dimensión, implica ciertamente un sistema nacional de control “concentrado” de la constitucionalidad, pero de la constitucionalidad que directamente emana de la Constitución Federal, y no de la constitucionalidad local.

En efecto, los estados pueden soberanamente establecer medios judi-

---

<sup>4</sup> Tesis de Jurisprudencia P./J. 73/99, aprobada por el Pleno de la SCJN, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 18.

<sup>5</sup> Tesis de Jurisprudencia P./J. 74/99, aprobada por el Pleno de la SCJN, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 5. Nota: Sobre el tema tratado existe denuncia de contradicción número 4/2000, pendiente de resolver en el Tribunal Pleno.



*otorga a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave se circunscribe a conocer y resolver el juicio de protección de derechos humanos, pero únicamente por cuanto hace a la salvaguarda de los previstos en la Constitución de aquella entidad federativa, por lo que dicha Sala no cuenta con facultades para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Acorde con lo anterior, se concluye que los preceptos citados no invaden las atribuciones de los tribunales de la Federación, en tanto que el instrumento para salvaguardar los derechos humanos que prevé la Constitución Local citada, se limita exclusivamente a proteger los derechos humanos que dicha Constitución reserve a los gobernados de esa entidad federativa; mientras que el juicio de amparo, consagrado en los artículos 103 y 107 de la propia Constitución Federal, comprende la protección de las garantías individuales establecidas en la parte dogmática del Pacto Federal, de manera que la mencionada Sala Constitucional carece de competencia para resolver sobre el apego de actos de autoridad a la Carta Magna. Lo anterior se corrobora si se toma en consideración que el instrumento jurídico local difiere del juicio de garantías en cuanto a su finalidad, ya que prevé que la violación de los derechos humanos que expresamente se reserven implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño conforme lo dispone el artículo 4o. de la propia Constitución estatal, lo que no acontece en el indicado mecanismo federal.<sup>6</sup>*

En este orden de ideas, la constitucionalidad del sistema de control constitucional local propuesto para Nuevo León quedó asegurado en la medida en que su alcance, como se menciona en la iniciativa, es:

*Exclusivamente para la salvaguarda de los derechos fundamentales y ámbitos competenciales que directamente emanan de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.*

---

<sup>6</sup> Tesis aislada: P. XXXIII/2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, página 903. El Pleno de la SCJN, al aprobar la tesis aislada que antecede, determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial.



están los órganos constitucionalmente autónomos ni los organismos públicos descentralizados.

- c) Porque las minorías parlamentarias en los congresos locales pueden impugnar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 105 de la Constitución federal, las normas generales que sean contrarias a la Constitución estatal, que hubieren sido aprobadas por su respectivo congreso. Esto, siempre y cuando la minoría parlamentaria reúna a por lo menos 33% de los diputados del congreso local. Esta acción no legitima a minorías de regidores para impugnar normas generales municipales aprobadas por su respectivo ayuntamiento.

Consecuentemente, aunque es cierto que en la mayoría de los estados del país la vigencia de su respectiva constitución estatal no está garantizada por los propios jueces locales, también es cierto que la constitucionalidad local sí está garantizada en buena medida por los jueces federales.

Ahora bien, decir que la Constitución de Nuevo León no está garantizada por las autoridades de Nuevo León, sino por las federales, es una afirmación que causa escozor y que no ofrece ningún consuelo para quienes, desde una perspectiva federalista, quisiéramos ver que los poderes federales dejaran de subordinar o sustituir a los poderes locales. Teóricamente, en un país federal como México, la justicia local de cada estado debería tener a su cargo todas las atribuciones necesarias para garantizar la obediencia de la Constitución y las leyes de su respectivo estado.<sup>7</sup>

Pero la emoción y el postulado teórico referidos en el párrafo anterior, aunque válidos y poderosos en el ánimo de muchas personas, en el caso del Estado de Nuevo León fueron pasados por el filtro de la prudencia y la razón práctica, habiéndose adoptado en este estado los siguientes criterios para el diseño del sistema de control constitucional local:

- a) No incluir medios de control constitucional local que simplemente dupliquen la garantía de constitucionalidad local que actualmente ofrecen los medios de control constitucional a cargo del

---

<sup>7</sup> Correlativamente, a la justicia constitucional le correspondería exclusivamente la defensa de la Constitución federal. En este esquema, la garantía constitucional de legalidad prevista en la Constitución federal, en lo que vuelve difusa la frontera entre el ámbito constitucional a cargo de la jurisdicción constitucional y el ámbito legal a cargo de la jurisdicción ordinaria, debiera ser interpretada para proteger al justiciable en contra de la sentencia arbitraria del juez ordinario, y no para garantizar la interpretación y aplicación exacta de la ley ordinaria.



*NAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO EN EL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA EL ACUERDO DE NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ).- El Tribunal Colegiado carece de competencia legal para conocer y resolver en amparo directo la demanda de garantías que se promueva en contra de la resolución dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado, con motivo del recurso de queja interpuesto por el quejoso en contra del acuerdo de no ejercicio de la acción penal, porque tal resolución, aun cuando fue emitida por un tribunal judicial, no es una sentencia definitiva que ponga fin a un juicio ni tampoco lo da por concluido, porque no existe, pues la resolución reclamada se pronunció con motivo de la interposición de un medio de impugnación en contra del acuerdo dictado en las diligencias de averiguación previa seguidas por el Ministerio Público, de donde se sigue que ese acuerdo fue dictado fuera del juicio; luego entonces, se trata de un acto reclamable en amparo indirecto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 114, fracción III, de la Ley de Amparo.<sup>8</sup>*

En cambio, sí fueron incluidas en la reforma las denominadas “acción de inconstitucionalidad local” y la “controversia de inconstitucionalidad local”. La primera como medio de control “abstracto” de la constitucionalidad de normas generales, en la que el sujeto legitimado para promoverla no es el que haya sufrido un agravio personal y directo, sino instancias a las que se reconoce el carácter de defensores genéricos de la constitucionalidad y legalidad “en abstracto”, como es el caso del procurador general de justicia y de los propios legisladores y regidores encargados de elaborar las normas generales estatales y municipales. Por otra parte, la denominada “controversia de inconstitucionalidad local”, como medio de control constitucional de leyes y también de actos de cualquier autoridad pública local, que sólo puede ser promovida por la autoridad pública local cuyo ámbito competencial garantizado por la Constitución local, sea directamente afectado por el acto o norma general impugnados.

Las referidas acciones y controversias de inconstitucionalidad local, por

---

<sup>8</sup> Tesis aislada VII.1°.P.137 P, aprobada por el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, abril de 2002, p. 1371.



Que los medios de control constitucional locales, en el alcance de su respectivo objeto, no dupliquen a los federales, sino que los sustituyan, se logra toda vez que las sentencias que los resuelvan, ordinariamente no podrán ser impugnadas mediante juicio de amparo, acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional promovidos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los tribunales federales de amparo. Esto es así atendiendo a las siguientes razones y precedentes que a continuación se refieren.

El juicio de amparo, por regla general, no podrá ser promovido por quienes fueron partes en las acciones o controversias de inconstitucionalidad local para impugnar las sentencias dictadas en estos juicios, toda vez que las autoridades públicas y los grupos minoritarios de legisladores y regidores, que son precisamente las partes que intervienen en las acciones y controversias, no están legitimados para promover un amparo, ya que este juicio de garantías es para que los gobernados, y no las autoridades, impugnen actos de autoridad que les causen agravio personal y directo precisamente a sus garantías individuales.<sup>10</sup>

*AMPARO IMPROCEDENTE. LO ES EL PROMOVIDO POR LAS AUTORIDADES. El juicio de garantías promovido por las autoridades resulta improcedente, ya que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 103 y 107 constitucionales, así como el 1o. de la Ley de Amparo, las partes en el juicio deben ser siempre, como actor, un particular y, como demandado, una autoridad. El demandado en el juicio de amparo tiene que ser siempre una autoridad, porque el juicio tiene como objeto salvaguardar las garantías individuales de los gobernados, que son limitaciones al poder del Estado; más aún, debe dejarse establecido que en los casos de las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, que se refieren a la protección mediante el amparo, de las respectivas jurisdicciones federal y local, las invasiones a las mismas tienen que reclamarse y pedirse su reparación por el individuo afectado, según lo establece el artículo 107 constitucional.*<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Una sentencia dictada en una controversia de inconstitucionalidad local, sólo en casos extraordinarios podría ser impugnada a través de un juicio de amparo por la autoridad que fue parte en el juicio de constitucionalidad local, por ejemplo, cuando el acto impugnado afecte los intereses patrimoniales de la autoridad (artículo 9º Ley de Amparo).

<sup>11</sup> Tesis de Jurisprudencia XV. 2o. J/6, aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 715.



*de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentren obligados a agotar, previamente a esta vía constitucional, algún medio de defensa previsto en las leyes secundarias para la solución del conflicto, es presupuesto indispensable que la resolución que en él llegue a dictarse sea susceptible de impugnarse a través de dicho medio de control constitucional, resulta evidente que el citado medio de defensa contemplado en la Constitución local no puede constituir una vía que deba agotarse previamente a la acción de inconstitucionalidad que establece la Constitución federal, pues en ésta únicamente puede plantearse la no conformidad de normas de carácter general con la propia ley fundamental, pero no así de actos, como lo sería la resolución que llegara a dictar el mencionado Tribunal Superior de Justicia al resolver la acción local.<sup>12</sup>*

La procedencia de la controversia constitucional para impugnar sentencias dictadas por la autoridad estatal al resolver las controversias de inconstitucionalidad local, merece un comentario más detallado.

Por principio, cabe decir que una controversia constitucional no puede promoverse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para impugnar sentencias dictadas por los tribunales locales al resolver controversias de inconstitucionalidad local, siempre y cuando se cumpla la siguiente condición: que exclusivamente se hayan invocado como conceptos de invalidez violaciones a la Constitución local, y no así violaciones a la Constitución federal. Respalda este razonamiento las tesis de jurisprudencia P./J.30/2000, y 2a. LXXXVII/98, que a continuación se transcriben.

*CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SÓLO COMPETE CONOCER DE LAS QUE SE PLANTEEN CON MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL ORDEN FEDERAL. Para determinar los planteamientos cuyo conocimiento corresponda a esta Suprema Corte, propuestos mediante la acción de controversia constitucional suscitada entre un estado y uno de sus municipios, debe tomarse en consideración que los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución General de*

---

<sup>12</sup> Tesis de Jurisprudencia P./J. 5/2003, aprobada por el Pleno de la SCJN, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, Tomo XVII, marzo de 2003, página 979 (Caso Veracruz-Partido Político Nacional Convergencia).



Corte, vía controversia constitucional federal, cuando se haga valer que aquella implica violaciones indirectas a la Constitución federal.

*CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON EL ACTO O LA LEY RECLAMADOS. Resulta procedente el estudio del concepto de invalidez invocado en una controversia constitucional si en él se alega contravención al artículo 16 de la Constitución federal en relación con otras disposiciones, sean de la Constitución local o de leyes secundarias, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley reclamados, como sucede en el caso en el que se invocan transgresiones a disposiciones ordinarias y de la Constitución Local dentro del proceso legislativo que culminó con el ordenamiento combatido que, de ser fundadas, lo invalidarían. Lo anterior es acorde con la finalidad perseguida en el artículo 105 de la Carta Magna, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de los actos impugnados.<sup>15</sup>*

*CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Los poderes constituyente y reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de tribunal constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, con-*

---

<sup>15</sup> Tesis de Jurisprudencia P./J. 23/97, aprobada por el Pleno de la SCJN, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo V, abril de 1997, página 134.

Nota: El criterio contenido en esta tesis ha sido superado por el contenido en la tesis P./J. 98/99 (caso Municipio de Asunción Cuyotepeji, Distrito de Huajuapán, Oaxaca).



*vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que, tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales, sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la norma fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>17</sup>*

Ahora bien, considerar que la controversia constitucional federal proceda para impugnar sentencias de fondo dictadas en la controversia de inconstitucionalidad local, como país nos coloca frente al riesgo de repetir la historia del amparo contra sentencias judiciales, que ahora, más que un medio de control de constitucionalidad, es un medio de control de legalidad, es una instancia de casación, la cual por cierto no tiene razón de ser en un país federal, pues la casación es para unificar u homologar la interpretación de un mismo y unitario sistema jurídico, mientras que en un país federal, lo que tenemos y debemos promover y respetar son regímenes jurídicos estatales que constitucionalmente está autorizado que sean diversos entre sí.

La controversia federal ojalá que no proceda indiscriminadamente para impugnar sentencias de controversias locales, ya que esto implicaría introducir un vector de centralismo, en una época en la cual la corriente es de sentido inverso y promotora del federalismo. Ojalá más bien —y en este sentido es la apuesta de las entidades federativas que han introducido medios de control de la constitucionalidad local— que las sentencias locales dictadas en controversias de inconstitucionalidad local sólo puedan impugnarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando aquellas impliquen violaciones directas a la Constitución federal o aplicación

---

<sup>17</sup> Tesis de Jurisprudencia P./J. 136/2001, aprobada por el Pleno de la SCJN, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 917 (caso del Municipio de Juárez, Chihuahua).





*and independent state grounds*” que en esta materia aplica la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América. Conforme a este principio, la Suprema Corte federal no debe revisar aquellas decisiones de la Cortes estatales, que se funden exclusivamente en el derecho local razonablemente interpretado y aplicado, o sea cuando la decisión judicial *rest on adequate and independent state grounds*, pues las Cortes estatales deben ser respetadas como los expositores máximos y finales de las leyes estatales.<sup>19</sup>

- c) Incorporar (en la ley o jurisprudencialmente) una figura análoga al “*certiorari*”, conforme al cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podría desde el inicio desechar una controversia constitucional, cuando no se hubiere hecho valer un concepto de invalidez “constitucionalmente suficiente”, esto es, fundado en una violación directa a la Constitución o en una interpretación arbitraria del derecho local o de los hechos.

#### **IV. ¿CREAR (Y MANTENER) UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL LOCAL?**

Finalmente, por cuanto hace al órgano jurisdiccional competente para resolver los medios de control de la constitucionalidad local, los siguientes cuatro aspectos fueron tomados en cuenta:

Primero. La jurisdicción constitucional local debía ser la de mayor jerarquía en el estado, en correspondencia con la jerarquía suprema que corresponde a la norma constitucional cuya vigencia tutela. Sin embargo, no debe perderse de vista que el tema del control de la constitucionalidad local todavía es en México un tema en etapa “experimental”, por lo que también se consideró riesgoso ubicar a la jurisdicción constitucional local a la cabeza del Poder Judicial.

Segundo. La jurisdicción constitucional local no podía encargarse a una sala u órgano judicial unipersonal, pues el enorme poder político y jurídico que representa interpretar la Constitución no puede quedar en manos de una sola persona. El órgano judicial a cargo de esta jurisdicción, necesariamente debe ser colegiado.

Tercero. La jurisdicción constitucional puede encargarse a un órgano judicial autónomo respecto del Poder Judicial y los demás poderes del estado, pero también puede encargarse a un órgano del propio Poder Judi-

<sup>19</sup> En relación con el principio “*Adequate and independent state grounds*”, puede verse el siguiente caso resuelto por la Suprema Corte de los Estados Unidos de América: *Michigan V. Long*, 463 U.S. 1032 (1983).



Particularmente, conviene aclarar que el hecho de considerar conveniente el no haber incluido en Nuevo León medios de control de la constitucionalidad local que pueden ser promovidos por los ciudadanos, de ninguna manera implica que nuestra opinión sea que los estados deban renunciar a ofrecer una vía judicial local disponible a los gobernados para que éstos defiendan sus derechos fundamentales.

Por supuesto que bien puede haber "amparos locales", además del juicio de amparo a cargo del Poder Judicial de la Federación; sin embargo, en Nuevo León ésta y otras vías o medios judiciales de control de la constitucionalidad local se prefirió no instrumentarlas, no por razones de fondo, sino por razones de estrategia.<sup>20</sup> Se prefirió avanzar gradualmente y con prudencia en materia de control de la constitucionalidad local, pues el tema es novedoso y sus alcances y efectos aún están pendientes de definirse, no sólo para los ciudadanos y abogados del foro jurídico nuevoleonés, sino para todo el país e incluso hasta para la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los "amparos locales," por el momento, no se regularon en Nuevo León considerando que la frontera de éstos con el amparo federal es especialmente nebulosa, sobre todo debido a que la parte dogmática de la Constitución federal que establece las garantías individuales subsume prácticamente en su totalidad a las partes dogmáticas o capítulo de garantías individuales de las constituciones locales, de tal modo que si hubiera jurisdicciones locales y federal de amparo, éstas necesariamente serían concurrentes, y actualmente con el gran riesgo de que el amparo federal termine sobreponiéndose al local, y éste simplemente se vuelva una instancia más que retrase la justicia para el gobernado. En cambio, lo mismo no ocurre con igual proporción entre los capítulos o partes denominadas "orgánicas" de las constituciones federal y locales, y entre los juicios de constitucionalidad, locales y federales, que pueden promover las autoridades en defensa de sus ámbitos de competencia. Como ya se expuso a lo

---

<sup>20</sup> Figuras como la inconstitucionalidad por omisión, el control previo de la constitucionalidad de leyes, o la cuestión de constitucionalidad a través de la cual el juzgador local incidentalmente consulta la constitucionalidad de una norma que podría aplicar en su sentencia, tampoco se incluyeron. Esto sin perjuicio de que el estudio de la inconstitucionalidad por omisión o inactividad legislativa, en ciertos casos pueda llegar a ser materia de una controversia o acción de inconstitucionalidad local, particularmente cuando la omisión legislativa impide "de modo absoluto" la práctica o exigibilidad judicial de la norma constitucional, y no así cuando se trate de la ausente o deficiente regulación legal de una norma constitucional "auto-aplicativa", ya que ésta de cualquier modo (precisamente por ser "auto-aplicativa") puede aplicarse directamente y su vigencia no depende de la actividad del legislador.



## AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL<sup>1</sup>

Agradezco al señor Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal la invitación para participar en este Coloquio con el que se conmemoran diez años de vida institucional del Consejo de la Judicatura Federal. Estoy convencido de que el intercambio de ideas siempre genera luz en cualquier aspecto de la actividad humana y así será en esta ocasión.

Me toca charlar con ustedes de dos temas fundamentales en la vida institucional de nuestro país: la autonomía y la independencia que, de suyo, son abstractos; lo que implica una labor de discernimiento para luego acercarnos a la justicia en México. Estas dos palabras todos las conocemos y sabemos que se trata de adjetivos que revelan una cualidad con exclusión del sujeto y así es frecuente que se examinen y estudien a partir de manifestaciones externas, que son las que se ven pero no definen los términos. Ello obliga a intentar una definición de estas expresiones y para ello se acude a la Real Academia de la Lengua, que la concibe como cualidad o condición para la libertad y autonomía de un estado que no es tributario ni depende de otro. En el aspecto personal, la independencia se refiere a la entereza, firmeza y a templanza de carácter.

En cambio, la autonomía es considerada por los académicos como el estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política y, referida al estado moderno, se entiende como la potestad de que gozan los municipios, provincias, regiones u otras entidades del propio estado para regir intereses peculiares de su vida interior mediante normas y órganos de gobierno propios.

Ahora, una aproximación a nuestro sistema constitucional nos informa que, entre otros, los artículos 17, 26 100, 101, 116 fracción III, 73 fracción XXIX-H y 74 fracción II de la ley de leyes se refieren a estos términos cuando en esencia precisan respectivamente: el primero, que “las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales”; el segundo de esos dispositivos señala, en esencia, que los planes de desarrollo perseguirán el crecimiento de la economía que permita la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. A su vez, el artículo 100, en lo que interesa, dice: “El Consejo de la Judicatura Federal es un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica de gestión y para emi-

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada por el magistrado de Circuito Aurelio Sánchez Cárdenas.



bien que se haya distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la abogacía (estas últimas características se añadieron en la reforma constitucional de dos mil cuatro).

En cuanto a los consejeros, el artículo 100, párrafo segundo de la Ley Suprema consigna que deberán reunir los mismos requisitos que para ser ministro y además serán seleccionados de entre personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, así como por su honestidad, honorabilidad en el ejercicio de sus actividades y, en el caso de los tres que corresponde designar al Pleno de la Corte, además de las características anteriores deberán gozar de reconocimiento en el ámbito judicial. El quinto párrafo del artículo en estudio indica que “ejercerán su función con independencia e imparcialidad”.

Se observa que la Constitución federal no precisa el perfil de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito y deja esta tarea a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en cuyo artículo 106, en lo que interesa, se lee que para ser magistrado de Circuito se requiere: ser mexicano por nacimiento, y que no se adquiera otra nacionalidad, gozar de buena reputación, práctica profesional de cuando menos cinco años. Además, deberá reunir los requisitos que para la carrera judicial exige la propia ley, como son: profesionalismo, objetividad, independencia, excelencia y, en su caso, antigüedad.

Finalmente, para los jueces de Distrito el artículo 107 de la Ley Orgánica exige: ser mexicano por nacimiento, que no se adquiera otra nacionalidad, cinco años mínimo de ejercicio profesional y gozar de buena reputación.

De los textos antes referidos se aprecia que para ser ministro de la Suprema Corte y consejero de la judicatura federal no se exige la obligación de no renunciar a su nacionalidad, lo que sí se requiere para jueces y magistrados. Además, para ser magistrado se exigen los requisitos previstos en el artículo 105 para la carrera judicial; en cambio, a los jueces no se les pide tal exigencia, lo que a mi juicio es intrascendente porque en el capítulo relativo a la carrera judicial y a los requisitos que se buscan en el reclutamiento del elemento humano se encuentran también los jueces federales.

Ahora, dentro de las notas fundamentales que coinciden en el perfil de los servidores públicos antes señalados, destacan la probidad, la independencia, la imparcialidad, la nacionalidad, la honestidad, la excelencia y la honorabilidad y estas virtudes o valores tienen que ver con la independen-



futuro, las sesiones de los tribunales colegiados sean también públicas y la sociedad nos conozca.

No está a discusión la capacidad y conocimientos de la mayoría de los jueces y magistrados, porque si han pasado un riguroso examen de oposición es, precisamente, porque cumplieron con esos requisitos; sin embargo, ello no es suficiente sino que constituye un reto la evaluación periódica y sistemática de su conducta y trabajo propiamente jurisdiccional, pues sólo así se podrá descubrir qué elementos de los que integran las distintas unidades jurisdiccionales son probos, virtuosos, independientes y profundizan y examinan con detenimiento cada uno de los casos sometidos a su potestad, para distinguirlos de quienes no lo hacen así sino que navegan en la superficie y andan en busca de una incompetencia, un sobreesimiento, una improcedencia, una violación procesal, etcétera, para rehuir su responsabilidad.

En esta época de cambios la sociedad no sólo exige expeditéz, sino también eficacia y transparencia. Éstos son retos permanentes que el Consejo de la Judicatura Federal, a diez años de su creación, está atacando con eficacia; pero aún falta mucho por hacer.

Algunos discuten si la forma en que son elegidos los señores ministros atenta contra la autonomía del Poder Judicial de la Federación y la independencia de sus miembros; pero yo digo que mientras no se demuestre que exista otro método mejor, debe prevalecer el actual, porque en la práctica se ha constatado que, al margen de la forma en que fueron electos, cada uno conserva su propia independencia de criterio, discuten a profundidad cada caso y construyen ejecutorias y jurisprudencias que toda la sociedad acepta, salvo un sector minoritario que, en franca violación al artículo 6º constitucional, se atreve a sostener opiniones equívocas porque en el pasado vivieron en una cultura de impunidad, engaño y ocultamiento para lograr sus fines aviesos.

También se discute sobre si la elección de los tres consejeros por el Senado y el Presidente de la República es o no un acto que atenta contra la autonomía del Poder Judicial Federal. A quienes tienen esas dudas debe darse la misma respuesta acabada de externar, pues si bien en sus inicios de vida institucional algún consejero perdió la dimensión de su investidura y también dictaron algunas resoluciones contra jueces y magistrados que a la luz de la opinión de los señores ministros no soportaron ningún sustento que avalara la medida tomada, lo cierto es que toda institución que



- cétera, regulados en el artículo 111 de la Ley Orgánica y en su respectivo reglamento.
- g) La prohibición para ministros, magistrados de Circuito, jueces de Distrito, sus respectivos secretarios, consejeros y magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral para aceptar y desempeñar algún empleo, cargo o comisión de la Federación, los estados, el Distrito Federal o de particulares, es una medida tendente a preservar la autonomía de la Suprema Corte y la independencia de los juzgadores.
  - h) Los impedimentos y excusas previstos en la Ley de Amparo y en la Orgánica del Poder Judicial.

Todos estos y otros que escapan a mi mente son medios de control difuso no sólo de la supremacía constitucional sino, en el caso; de la autonomía del Poder Judicial y la independencia de los operadores del Derecho.

### **LA AUTONOMÍA DE GESTIÓN. PRESUPUESTO ANUAL**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal gozan de autonomía de gestión, como se aprecia en los artículos 94, párrafo séptimo, y 100, párrafo octavo, de la Carta Superior. En ambos casos se les autoriza para expedir acuerdos generales a fin de lograr un adecuado ejercicio de sus funciones y hemos podido constatar que mediante esos acuerdos el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el propósito de lograr una adecuada distribución entre las salas, de los asuntos que compete conocer a la Corte Suprema, ha emitido diversos normativos de ese género; pero no sólo ello sino que también, en obsequio al artículo 17 de la Constitución federal, mediante el ejercicio de esa función netamente administrativa, ha remitido a los tribunales colegiados de Circuito todos los asuntos que, siendo de su competencia originaria, ya se hubiere establecido jurisprudencia. Pero no sólo se ha limitado a estos aspectos, sino que, en asuntos que también eran de su exclusiva competencia, mediante el ejercicio de esa importantísima función autónoma, ha delegado en los tribunales colegiados la potestad de resolver, de manera terminal, asuntos en los que se hubiere planteado la inconstitucionalidad de una ley local o de un reglamento federal o local. En igualdad de condiciones, se ha confiado en dichos órganos colegiados para resolver todos los conflictos de competencia, con excepción de los que se susciten entre los tribunales co-



ramente se cumplan, lo que en alguna medida se ha logrado porque también en este aspecto falta mucho por hacer; específicamente, en la expeditéz, que sigue siendo el talón de Aquiles de nuestro poder.

Pudiera continuar reseñando multitud de actividades vinculadas con la autonomía de gestión pero el tiempo y el espacio asignados no me lo permiten. Sin embargo, sería imperdonable que omitiera ocuparme de la gestión financiera sobre lo cual hasta ahora, lamentablemente, el Poder Judicial federal no es plenamente autónomo, pues aunque constitucionalmente el artículo 89, fracción XII ordena que es obligación del Presidente de la República “facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones”, lo cierto es que esa disposición es letra muerta, porque los auxilios que anualmente se reciben del Ejecutivo federal son muy magros, amén de que en el proyecto de Presupuesto de Egresos que anualmente remite a la Cámara de Diputados se otorga al Poder Judicial federal un miserable porcentaje que no llega al 1.5% del producto interno bruto. Ello se refleja en la gráfica que forma parte de un estudio realizado por la Suprema Corte de Justicia, en cumplimiento del compromiso contraído con motivo de las reuniones denominadas “Cumbres Iberoamericanas de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia”, así como de lo acordado en los “Encuentros Iberoamericanos de Consejos de la Judicatura”. En dicha gráfica se aprecia que en el año dos mil uno se asignó a la Suprema Corte de Justicia el 0.11 del producto interno bruto; al Consejo de la Judicatura Federal, 0.78, y al Tribunal Electoral, 0.04. En el año dos mil dos se otorgó, en el mismo orden, el siguiente porcentaje: 0.13, 0.87 y 0.04. En el dos mil tres y en igual orden se autorizó 0.13, 1.00 y 0.07 y en el dos mil cuatro se asignó a la Corte Suprema de Justicia 0.15, al Consejo de la Judicatura Federal, 1.09 y al Tribunal Electoral, 0.06.

En este año de dos mil cinco todos hemos sido testigos de que al Poder Judicial de la Federación no se le otorgó el porcentaje que solicitó al Presidente de la República se incluyera en el Presupuesto de Egresos, sino antes bien se redujo en algunos aspectos.

Lo anterior nos demuestra objetivamente que mientras sigamos dependiendo del Ejecutivo y del legislativo la justicia en México seguirá siendo lenta, aunque con jueces y magistrados mejor capacitados que empiezan a entender que en nuestra tarea tiene mucho que ver la ética para conservar nuestra independencia. Por ello estimo que el reto en el aspecto econó-



les colegiados y unitarios de Circuito, por lo que cualquier persona puede examinar y calificar nuestro trabajo.

En cuanto a la expedición a particulares de sentencias de asuntos que ya han causado estado y se encuentran en los archivos del Poder Judicial de la Federación, cabe destacar que en ese aspecto los diversos órganos jurisdiccionales tenemos la obligación de observar el reglamento de treinta de marzo de dos mil cuatro, expedido conjuntamente por los plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal.

La transparencia en nuestro trabajo cotidiano es fundamental y sería deseable que, en el futuro, los tribunales colegiados de Circuito funcionaran en sesión pública, pues estimo que así la sociedad conocería no sólo el trabajo material que diariamente realizamos a través de nuestras sentencias sino también nos conocerían personalmente, lo que sin duda generaría mayor confianza en los destinatarios de la justicia federal. Éste es un reto para el futuro de nuestra actividad que tendrá que ponderar el Consejo de la Judicatura Federal.

Muchas gracias.





que hacía del delito su modo de subsistir. En efecto es difícil la readaptación social cuando, a decir de las comisiones de derechos humanos, hay lugares donde no se cumple con programas educativos y, por el contrario, existen grupos de poder interno que generan la inseguridad pública.

Estamos conscientes de que el Estado no puede ponerle un policía a cada ciudadano para cuidarlo, para que no le hagan daño.

Sabemos también que en muchos casos a la víctima no se le repara el daño y cuando esto sucede por el paso del tiempo la víctima recibe centavos por pesos y siente que su reclamación fue en vano.

Como opinión personal considero que las conductas antisociales se evitan con una política criminológica que diseñe estrategias y acciones rápidas y eficaces que prevengan dichas conductas, pues el objetivo de la citada política criminológica es la prevención del delito y la corrección para que no se repita.

Contrario a quienes dicen que el derecho penal es inminentemente represivo, podemos afirmar que, sabiéndolo manejar, con el procedimiento penal también se puede hacer prevención del delito... es lo que se denomina una justicia restaurativa.

Se puede obtener celeridad y certeza como instrumentos que permiten procedimientos ágiles, sencillos y confiables, incentivando además los medios alternos de solución de conflictos que, con base en el diálogo, muchas de las controversias se resuelven pacíficamente cumpliéndose así el objetivo del artículo 20, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que autoriza el fijar procedimientos ágiles para que a la víctima se le repare el daño.

Con todos los medios alternos y las salidas se llega al juicio oral penal.

El fundamento de la oralidad se encuentra consagrado en el artículo 20, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que como garantía establece que el inculcado en todo proceso del orden penal será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos.

Por su parte, el artículo 160, fracción IX, de la Ley de Amparo preceptúa: Que procede la reposición del procedimiento: IX.- Cuando no se celebre la audiencia pública a que se refiere el artículo 20, fracción VI, de la Constitución federal, en que debe ser oído en defensa para que se le juzgue, de ahí que es el resultado de una visión verdaderamente patriótica.

La reforma del Código de Procedimientos Penales del Estado de Nuevo



para ir afinando poco a poco la herramienta ya que con el tiempo es idóneo para los delitos graves.

El conocimiento y resolución de los casos en que se va a aplicar el juicio predominantemente oral, se realizará sobre la base de la acusación y de modo de asegurar los principios de oralidad, inmediación, publicidad, contradicción, concentración y continuidad.

- a) **ORALIDAD:** Es predominantemente oral porque el desarrollo de la diligencia en forma oral es íntegra, pero las resoluciones, tratándose de órdenes de aprehensión, auto de plazo constitucional y sentencia definitiva, se dan por escrito.
- b) **INMEDIACIÓN:** Este principio indica que el juzgador se vincula con las partes, dirige el proceso y presencia personalmente la práctica de las pruebas en la audiencia.
- c) **PUBLICIDAD:** El derecho de publicidad no es un derecho exclusivo de los sujetos procesales, sino básicamente un derecho de la sociedad a partir del cual ésta tiene acceso a la justicia, necesariamente debe contarse con la presencia tanto del Ministerio Público como del inculpado y su defensor ante el juez y demás personas que quieran asistir, existiendo excepciones para resguardar la intimidad, la honra o la seguridad de alguna de las personas que participan.
- d) **CONTRADICCIÓN:** El principio de la contradicción nos dice que se confrontan las pruebas desahogadas en la audiencia y la declaración actual con la anterior para dar clara visión al juzgador de su decisión.
- e) **CONCENTRACIÓN:** Este principio indica que todas las pruebas que se estimen por las partes deben solicitarse, practicarse o introducirse y controvertirse en el juicio.
- f) **CONTINUIDAD:** Este principio nos indica que los hechos objeto de petición o de controversia se deben tramitar en tantas audiencias continuas como sean necesarias para resolver... Cuando la audiencia pública de juzgamiento se inicia, la presentación de las pruebas y el juzgador tiene imposibilidad física de continuar en el juicio, o si por la hora o por la naturaleza de las pruebas ofrecidas el efecto es que se ordene la suspensión de la audiencia para reanudarse al siguiente día hábil, continuando durante los días consecutivos que fueren necesarios para su conclusión, como lo



La audiencia de preparación del juicio oral será dirigida por el Juez de Preparación de lo Penal, quien la presidirá en su integridad, y se desarrollará oralmente. La presencia del Ministerio Público y del defensor del inculpado durante la audiencia constituye un requisito de validez de la misma. Si se nombra nuevo defensor en la audiencia, se suspenderá ésta por un plazo que no exceda de cinco días, a efecto de permitir que el defensor designado se interiorice del caso.

Una vez agotado el debate entre las partes, el juez dictará el auto de apertura del juicio oral penal, mismo que deberá contener lo siguiente:

- I. La identidad del acusado;
- II. Las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos y los delitos por los que se le dictó el auto de formal prisión o el auto de sujeción a proceso;
- III. Los acuerdos probatorios a que hayan llegado las partes;
- IV. Los registros o actas de la averiguación previa y las declaraciones y pruebas desahogadas ante el Juez de Preparación de lo Penal, que las partes hayan acordado introducir al juicio oral mediante lectura;
- V. Las pruebas admitidas a cada una de las partes que deberán rendirse en el juicio oral; y
- VI. La individualización de quienes deban ser citados a la Audiencia de juicio oral.

Dictado el auto de apertura del juicio oral, el Juez de Preparación de lo Penal se inhibirá y remitirá exclusivamente dicho auto al juez del juicio oral, guardando el expediente en el secreto del juzgado. Asimismo pondrá a su disposición al inculpado. Este auto no admitirá recurso alguno.

El juez del juicio oral penal radicará de inmediato el asunto, le asignará un número de expediente y notificará de ello a las partes.

El juez del juicio oral penal decretará fecha para la celebración de la audiencia oral dentro de los treinta días siguientes del auto de radicación y acordará sean citados todos quienes debieran concurrir a ella. El inculpado deberá ser citado con cinco días de anticipación, en caso de estar libre, bajo el apercibimiento de que si no comparece sin causa justificada, previa vista del Ministerio Público, se le revocará la libertad provisional bajo caución ordenándose su reaprehensión y suspendiéndose el procedimiento.

La audiencia pública se desarrollará en forma oral, tanto en lo relativo a las declaraciones del acusado como a la recepción de pruebas en lo



hará una expresión breve de los hechos y de las circunstancias peculiares del procesado; propondrá las cuestiones de derecho que se presenten, y citará las leyes, ejecutorias o doctrinas aplicables. Dichas conclusiones deberán precisar si hay o no lugar de acusación”, debiendo fijar, en proposiciones concretas, los hechos punibles que atribuya al acusado, solicitar la imposición de las sanciones correspondientes, incluyendo la reparación del daño y perjuicio, y citar las leyes y la jurisprudencia aplicable al caso. Estas proposiciones deberán contener los elementos constitutivos del delito y los conducentes a establecer la responsabilidad, así como las circunstancias que deban tomarse en cuenta para individualizar la pena o medida. Para este último fin, el Ministerio Público considerará las reglas que el Código Penal señala acerca de la individualización de las penas o medidas, o podrán allegarlas a la audiencia por escrito y leerlas en la misma. En caso de que el Ministerio Público presente conclusiones no acusatorias o deficientes, se suspenderá la audiencia y se dará vista al Procurador General de Justicia a fin de que las confirme, revoque o modifique, quien podrá presentarlas por escrito, debiendo el Ministerio Público exponerlas oralmente una vez que se reanude la audiencia.

Se le otorgará al acusado la palabra para que manifieste lo que estime conveniente, antes de cerrar el debate.

A continuación se declarará el asunto visto, quedando cerrado el debate, retirándose el juez a deliberar.

La sentencia se pronunciará siempre en nombre del estado de Nuevo León, en la forma que prescribe este Código. Redactada la sentencia, el tribunal se constituirá nuevamente en la sala de audiencia, después de ser convocadas las partes, y el documento será leído ante los presentes, la lectura valdrá en todo caso como notificación y se hará constar en acta. Cuando la complejidad del asunto o lo avanzado de la hora torne necesario diferir la redacción de la sentencia, ésta deberá redactarse en un plazo máximo de diez días contados a partir de que quede cerrado el debate, y será leída en audiencia pública a la que se convocará a las partes. La lectura surtirá efectos de notificación y se hará constar en el acta.

Por último, se contempla en corto plazo enviar al Congreso del estado una iniciativa de reforma para que se siga juicio oral penal tratándose de los siguientes delitos:

1. Quebrantamiento de sellos.
2. Estupro.



## RESULTADO DE LA REFORMA AL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL. ASUNTOS RESUELTOS A TRAVÉS DE “SALIDAS ALTERNAS” AL PROCEDIMIENTO PENAL, ANTE EL JUEZ

Durante el período de septiembre de 2004 a marzo de 2005:

• Averiguaciones previas consignadas: .....	2,970
• El 17.7% de los asuntos consignados se resolvió a través de:	
• Procedimientos abreviados .....	23
• Procedimientos suspendidos a prueba del procesado .....	282
• Procedimientos sobreseídos por acuerdo de las partes .....	<u>123</u>
	528

El número de procedimientos apelados se redujo en un 12%.

Fuente: PGJNL

## RESULTADO DE LA REFORMA AL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL. INDICADORES INICIALES RESPECTO AL JUICIO ORAL PENAL

• Averiguaciones consignadas al Poder Judicial, por delitos culposos no graves.	
• Noviembre de 2003 a abril de 2004 .....	1,410
• Noviembre de 2004 a abril de 2005 .....	286

Lo anterior representa una reducción de 80%

Fuente: Poder Judicial del Estado y PGJNL

Para concluir, es dable establecer que en las instituciones del Estado recae la obligación de procurar la seguridad de todos los individuos que viven o transitan por el mismo; lo anterior implica proteger y garantizar los bienes y derechos de todas las personas, la conservación de la paz social, la tranquilidad y el orden público.

Dicha función sólo puede garantizarse cuando existe un correcto funcionamiento de los procesos y de las instituciones responsables de esa labor, dentro de las cuales se encuentran el Ministerio Público y los órganos jurisdiccionales.

Es necesario que el sistema de justicia evolucione del mismo modo que lo hace la tecnología, las vías de comunicación y el pensamiento humano.

En vista de lo anterior el estado se vio en la necesidad de realizar una consulta ciudadana con el fin de recabar y, posteriormente, sugerir pro-



## INTRODUCCIÓN

A finales de mil novecientos noventa y cuatro y principios de mil novecientos noventa y cinco, el orden jurídico, tanto constitucional como legal, sufrió una transformación sustancial que repercutió en el Poder Judicial de la Federación.

En principio, se modificó la estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hubo reducción de sus integrantes y variación en el ámbito de competencias, tanto del pleno como de las salas; se acentuaron sus facultades en el conocimiento de mecanismos de control constitucional, así ya no sólo conoce de amparo contra leyes en revisión, sino también de la figura de “controversia”, y se creó otra nueva, la “acción abstracta”, las que, junto con la facultad de investigación a violación grave de garantías individuales, consolidó su perfil de tribunal constitucional, reforma que se acrecentó en el año de mil novecientos noventa y seis, para incorporar al Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación; empero el papel del máximo tribunal, incluso en esa materia, por virtud de la facultad de interpretación, vía jurisprudencia, consolidó su supremacía en el estudio de la materia constitucional.

Tal circunstancia ha fortalecido la división de poderes, pues algunos casos que antes se solucionaban por la vía política, ahora se resuelven por la jurídica. Así, el Poder Judicial de la Federación se ha modernizado, se le tiene confianza y se encuentra más cerca de la sociedad, pues actúa con transparencia en sus decisiones, las cuales responden a lineamientos jurídicos, no políticos; incluso ahora existe un canal de televisión, donde se transmiten las sesiones del Pleno; entonces, se ha consolidado como árbitro en el ámbito jurídico dentro de la división de poderes en un Estado de Derecho, pues se ha adaptado a la realidad social, la cual es dinámica, por ello la justicia no permaneció estática.

En correlación con la reforma constitucional, en el año de mil novecientos noventa y cinco, en el ámbito de administración y vigilancia de juzgados de Distrito y tribunales de Circuito, así como para preparar y, en sí, procurar la excelencia en la impartición de justicia por esos órganos jurisdiccionales, se creó el Consejo de la Judicatura Federal, el que, hasta la fecha, ha realizado una labor preponderante en relación con las temas que aquí habrán de tratarse; a saber, carrera y especialización judicial, así

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada por el magistrado de Circuito Edgar Humberto Muñoz Grajales.



al conocer de conflictos entre los diversos niveles, a saber, Federación, estados y municipios, así como entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Incluso la designación de ministros y consejeros, por quince y cinco años respectivamente, permite la injerencia de gente nueva con conceptos de renovación y ajuste pragmático, que si bien ha sido cuestionado en cuanto a la designación de consejeros a cargo del Presidente y el Senado de la República, al existir mayoría de integrantes del Poder Judicial implica, en forma generalizada, la confianza en la independencia de gestión, aunque no se encuentre del todo satisfecha, precisamente porque no se asigna un presupuesto anual fijo y por ello no existe una autonomía presupuestal, como ya sucede en otros países, lo cual redundaría en una gestión más eficaz, al estar en posibilidad real de promover más órganos jurisdiccionales, renovar el material de apoyo, etcétera. Estimo, por ello, que es la reforma pendiente para el Poder Judicial de la Federación.

## **EXCELENCIA**

Entre sus objetivos, está asegurar la calidad en el desempeño y la labor jurisdiccional frente al poder político, lograr que la función jurisdiccional se ejerza con profesionalismo y que los procedimientos para nombrar, adscribir, ratificar y remover al personal jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación, se sujeten a criterios generales, objetivos e imparciales.

El juzgador debe procurar perfeccionarse cada día para adquirir las siguientes virtudes judiciales:

*Justicia*: En cada uno de los asuntos sometidos a su potestad, se esfuerza por dar a cada quien lo que le es debido.

*Prudencia*: En su trabajo jurisdiccional y en las relaciones con su personal recoge la información a su alcance con criterios rectos y verdaderos, consulta detenidamente las normas del caso, pondera las consecuencias favorables y desfavorables que puedan producirse por su decisión, y luego toma ésta y actúa conforme con lo decidido.

*Responsabilidad*: Asume plenamente las consecuencias de sus actos, resultado de las decisiones que tome, procura que sus subordinados hagan lo mismo, mediante el convencimiento de la demostración de la importancia de la función.

*Fortaleza*: En situaciones ambientales adversas, resiste las influencias nocivas, ya que soporta las molestias de otros sectores sociales y se entrega con valentía para vencer las dificultades y cumplir con su función jurisdiccional.



## **PROFESIONALISMO**

Es el ejercicio serio y responsable de la función jurisdiccional; por tanto, el juzgador se debe abstener de cualquier acto que pueda mermar la respetabilidad propia de su cargo. Estudiar con acuciosidad los expedientes que le sean turnados. Fundar y motivar sus resoluciones, así evitará las afirmaciones dogmáticas. Dedicar el tiempo necesario para el despacho expedito de los asuntos de su juzgado o tribunal. Asumir valerosamente las consecuencias de sus decisiones. Aceptar con honestidad sus errores, sin tratar de disimularlos. Guardar celosamente el secreto profesional. No delegar en sus subalternos el trabajo que, como propio, le corresponde. Tratar con respeto y consideración a sus subalternos. Administrar con diligencia el órgano jurisdiccional a su cargo. Asistir con asiduidad a las oficinas de su tribunal o juzgado. Deberá separarse de la función cuando su estado de salud u otros motivos personales no le permitan ejercer eficientemente su encargo.

## **OBJETIVIDAD**

Es la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, incluso provenientes de sí mismo. Consiste en emitir sus fallos por las razones que el Derecho y las constancias de autos le suministran y no por las que se deriven de su modo personal de pensar o de sentir. Por tanto, el juzgador:

- Al emitir una resolución, no buscará ningún tipo de reconocimiento, ni evadir sanciones, sólo se ajustará a la realidad histórica demostrada en el juicio sometido a su potestad. Si es miembro de un órgano jurisdiccional colegiado, tratará con respeto a sus pares y escuchará con atención sus planteamientos, con independencia de que, llegado el caso, puede disentir.
- Al tomar sus decisiones en forma individual o colegiada, antepondrá la justicia a cualquier beneficio o ventaja personal. Tomará los medios adecuados para conseguir la serenidad y el equilibrio psíquico necesarios para que sus decisiones estén desprovistas de aprehensiones personales y prejuicios. Mantendrá al día sus conocimientos jurídicos, deberá analizar detenidamente las tesis publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, las reformas legales y la doctrina relativa a su o sus especialidades. En sí, procurará acrecentar su cultura en las ciencias jurídicas y auxiliares del Derecho.





## ASPECTO LEGAL

La carrera judicial tiene su fundamento esencialmente en los artículos 97, párrafo cuarto, y 100, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Título Séptimo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en diversos acuerdos generales del Consejo de la Judicatura Federal, donde se regulan los diferentes aspectos relacionados con el ingreso y promoción del personal jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación.

## CATEGORÍAS

La carrera judicial, conforme con el artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se integra por las siguientes categorías:

- I. Magistrados de Circuito;
- II. Juez de Distrito;
- III. Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia;
- IV. Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia;
- V. Secretario de Estudio y Cuenta de Ministro;
- VI. Secretario de Acuerdos de Sala;
- VII. Subsecretario de Acuerdos de Sala;
- VIII. Secretario de Tribunal de Circuito;
- IX. Secretario de Juzgado de Distrito; y
- X. Actuario del Poder Judicial de la Federación.

## INGRESO

Cada una de las categorías mencionadas tiene un perfil específico; sin embargo, en general, para poder acceder a ellas, es necesario cumplir, entre otros, con los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano, sin que se adquiera otra nacionalidad;
- II. Estar en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- III. Contar con título de licenciado en derecho expedido legalmente;
- IV. Gozar de buena reputación;
- V. No haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año;
- VI. Tener un mínimo de años de experiencia profesional; y cuando se trate de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, ser mayor de treinta y cinco años en el primer caso y de treinta, en el segundo.



las categorías de magistrado de Circuito y juez de Distrito se sujetarán al siguiente procedimiento: El Consejo de la Judicatura Federal emitirá una convocatoria que deberá ser publicada por una vez en el Diario Oficial de la Federación y por dos veces en uno de los diarios de mayor circulación nacional, con un intervalo de cinco días hábiles entre cada publicación. En la convocatoria, se deberá especificar si el concurso se trata de oposición libre o de concurso interno de oposición.

La convocatoria señalará las categorías y número de vacantes sujetas a concurso, el lugar, día y hora en que se llevarán al cabo los exámenes, así como el plazo, lugar de inscripción y demás elementos que se estimen necesarios. Los aspirantes inscritos deberán resolver por escrito un cuestionario cuyo contenido versará sobre materias que se relacionen con la función de la plaza para la que se concursa. De entre el número total de aspirantes sólo tendrán derecho a pasar a la siguiente etapa las cinco personas que por cada una de las vacantes sujetas a concurso hayan obtenido las más altas calificaciones.

Los aspirantes seleccionados, en términos de la fracción anterior, resolverán los casos prácticos que se les asignen mediante la redacción de las respectivas sentencias. Posteriormente se procederá a la realización del examen oral y público que practique el jurado a que se refiere el artículo 117 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, mediante las preguntas e interpelaciones que realicen sus miembros sobre toda clase de cuestiones relativas a la función de magistrado de Circuito o juez de Distrito, según corresponda. La calificación final se determinará con el promedio de los puntos que cada miembro del jurado le asigne al sustentante.

Al llevar al cabo su evaluación, el jurado tomará en consideración los cursos que haya realizado el sustentante en el Instituto de la Judicatura, la antigüedad en el Poder Judicial de la Federación, el desempeño, el grado académico y los cursos de actualización y especialización que haya acreditado, en términos de las disposiciones normativas que dicte el Consejo de la Judicatura Federal. Cuando ningún sustentante alcance el puntaje mínimo requerido, el concurso se declarará desierto y, concluidos los exámenes orales, se levantará un acta final y el presidente del jurado declarará quiénes son los concursantes que hubieren resultado vencedores y el medio de selección utilizado, de ello informará de inmediato al Consejo de la Judicatura Federal para que realice los nombramientos respectivos y los publique en el Semanario Judicial de la Federación.



de especialidades judiciales, diplomados, cursos de preparación para los exámenes relativos a las distintas categorías que componen la carrera judicial, la investigación, la difusión académica, así como la elaboración, aplicación y calificación de los exámenes y concursos de oposición. También a nivel cultural interno y externo existe la Casa de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que coadyuva en la preparación de funcionarios judiciales; incluso, algunos cursos que se imparten por el sistema de videoconferencia, son de interés general; empero, en forma particular, sirven al funcionario judicial.

### **ADSCRIPCIÓN, READSCRIPCIÓN Y RATIFICACIÓN**

Corresponde al Consejo de la Judicatura Federal, mediante criterios objetivos y con los requisitos que establece la ley, realizar la adscripción de magistrados y jueces al órgano en que deban ejercer sus funciones o, en su caso, llevar a cabo su readscripción a una competencia territorial o a un órgano de materia distinta, cuando las necesidades del servicio así lo requieran y exista causa fundada y suficiente para ello; asimismo, realiza el procedimiento para la ratificación de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, antes de que fenezca el término de seis años a partir de su nombramiento, a que se refiere el artículo 97 de la Constitución federal.

### **INAMOVILIDAD JUDICIAL (CRITERIOS DE RATIFICACIÓN)**

Una garantía del juzgador consiste en la inamovilidad en el cargo, ello como resultado de una labor satisfactoria en el periodo de seis años que, podría decirse, constituye una prueba de su desempeño. Así, en el artículo 97, primer párrafo, de la Constitución federal, se establece que los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito serán nombrados y adscritos al tomar en cuenta para tal efecto criterios objetivos y de acuerdo con los requisitos y procedimientos que establezca la ley; estos funcionarios judiciales durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales podrán ser ratificados y sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme con los procedimientos que establezca la ley.

El artículo 121 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece los elementos o parámetros del juicio que el Consejo de la Judicatura Federal debe tomar en consideración para efectos de ratificación de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito:

- I. El desempeño que se haya tenido en el ejercicio de su función;



para la ratificación de los funcionarios judiciales en dichos cargos, debe atenderse a la satisfacción de los aludidos principios.

Además, debe vincularse directamente con la función propia de impartir justicia, la que por imperativo constitucional debe proporcionarse de manera expedita, completa, imparcial y gratuita, lo cual es responsabilidad directa del funcionario judicial.

En atención a todo lo anterior, se concluye que, para que proceda la ratificación de un magistrado de Circuito o juez de Distrito, se deben reunir una serie de requisitos constitucionales y legales, valorados por el Consejo de la Judicatura Federal en forma objetiva, de cuyo análisis y resultado se obtenga que el funcionario tiene la capacidad y aptitudes necesarias que garanticen cumplir con los principios que rigen la carrera judicial para una debida impartición de justicia en los términos que lo consigna el artículo 17 constitucional, pues sólo así se logra que el servidor público de alto nivel del Poder Judicial de la Federación tenga el perfil idóneo, a saber, honestidad invulnerable, excelencia profesional, laboriosidad y organización necesarias para prevenir y evitar problemas a corto, mediano y largo plazo, según su gravedad, y cumplir con ello con los fines que persiguen las disposiciones señaladas.

De lo expuesto se sigue que, si bien la ratificación de magistrados de Circuito y de jueces de Distrito es una garantía de estabilidad en el cargo, también lo es que constituye a su vez una garantía para la sociedad de contar con servidores idóneos para impartir justicia en los términos que lo exige la Constitución federal y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Además, debe tenerse presente que el cargo encomendado a los citados funcionarios judiciales es de tal naturaleza que exige que éstos no sólo cumplan con los requisitos y cualidades elementales al momento de su ratificación, sino que deben darse de tal manera y en un grado extremo que garanticen el continuo y permanente perfil del funcionario que en un primer momento justifica su ratificación, pues el cargo de magistrado de Circuito o de juez de Distrito es un constante examen que no se agota al momento de la ratificación, sino que prevalece mientras permanezca en el cargo.

Como consecuencia, si con motivo del vencimiento del plazo de la designación de un juez de Distrito o magistrado de Circuito se tiene que determinar si procede o no ratificarlo y por ello volverse inamovible, procederá realizar un análisis detallado de todo su desempeño, tomar en cuenta

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL



COLOQUIO NACIONAL  
SEGUNDO FORO

Ciudad de Monterrey, N. L. 8 de julio de 2005



## *EL CONSEJO DE LA JUDICATURA ESTATAL COMO ÓRGANO DE VIGILANCIA Y DISCIPLINA<sup>1</sup>*

Con sustento en las disposiciones constitucionales que consagran la libre manifestación de las ideas, por designación, se me requirió acudir a este evento; pero bajo la consciente responsabilidad personal por lo que aquí expondré, estimo que no deben ser malinterpretadas mis palabras, pues además del fundamento constitucional, es oportuno traer a colación lo que el egregio jurista italiano Piero Calamandrei escribió: “No es con esto refugiarse atrás de la cómoda frase acerca de que la magistratura es superior a toda crítica y a toda sospecha, como si los magistrados fuesen criaturas sobrehumanas no tocados por las miserias de esta tierra y, por tanto, intangibles. Quien se satisface de estas adulaciones —agregaba— ofende la seriedad de la magistratura, a la cual no se honra con adulaciones sino estando a la altura de su misión”.

Así, con esas premisas, expondré mis ideas, opiniones y pensamientos en torno a ese órgano de administración, de vigilancia, disciplina, capacitación, formación de servidores públicos judiciales y de organización, operación y actualización del sistema de la carrera judicial. A la par de mi exposición y para no atiborrar sus mentes con datos, en la pantalla aparecerán esquemas o bosquejos de la estructura de los consejos de la Judicatura, o de la Magistratura o del Consejo General del Poder Judicial, así como de las escuelas, institutos, centros judiciales o programas de posgrados en facultades de Derecho, como punto de referencia a los quehaceres respectivos que se llevan al cabo a nivel federal y de las entidades federativas, aun cuando el énfasis estará expuesto en el Consejo de la Judicatura de Nuevo León, incluyendo el procedimiento administrativo disciplinario.

Desde luego, debo dejar expreso que el Consejo de la Judicatura de esta entidad federativa surgió “por un reclamo social de fortalecer e impulsar el servicio de impartición de justicia, a fin de cumplir con el principio constitucional que rige esta trascendental función, que precisa su realización en forma pronta, completa, imparcial y gratuita”. Todo ello derivado de los planteamientos realizados por el titular del Ejecutivo, los partidos políticos, con la consulta que se hizo a colegios profesionales, universidades y otros sectores de la sociedad.

Así, con la reforma a la Constitución Política de Nuevo León y a la Ley Orgánica del Poder Judicial se creó el Consejo de las Judicatura, integrado

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada por el licenciado Carlos Francisco Cisneros Ramos, consejero de la Judicatura del Estado de Nuevo León.



cado de reforma a la Constitución Política de Nuevo León y a las leyes constitucionales, decretos publicados en el Periódico Oficial los días 9 de Junio y 21 de junio de 2004, cambió la integración del Consejo de la Judicatura, al determinar que: “El Consejo de la Judicatura del estado se compondrá por tres consejeros, de los cuales uno será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, otro designado por el titular del Poder Ejecutivo y otro por el Congreso del estado, mediante el voto aprobatorio secreto al menos de la mitad más uno de sus integrantes”.

Ahora bien, como el período para el cual fue elegido el Lic. Ricardo Treviño García, quien a la fecha de la reforma fungía como presidente, en la actualidad el Consejo de la Judicatura de Nuevo León funciona con cuatro consejeros, dado que el artículo tercero transitorio del Decreto 100, dispone: “A partir del día siguiente al de la publicación del presente decreto, el Consejo de la Judicatura del estado se integrará de la siguiente manera: Con un presidente, que lo será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, y con los actuales tres consejeros en funciones. El presidente en funciones cesará en su encargo como presidente, pero se mantendrá como integrante del Consejo de la Judicatura, hasta la fecha que se indica en el transitorio cuarto del presente Decreto. El Consejo de la Judicatura tomará sus decisiones por mayoría de votos de sus integrantes, teniendo su Presidente un voto de calidad en caso de empate, durante el tiempo que esté integrado por cuatro miembros”.

A su vez, el artículo cuarto transitorio del referido Decreto dice: “El Consejo de la Judicatura se integrará con el Presidente del Tribunal Superior de Justicia y dos consejeros, a partir de la fecha en que concluya el encargo del actual consejero en funciones designado por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, o bien, al separarse este consejero de su cargo por cualquier causa. Los consejeros designados por el titular del Poder Ejecutivo o por el H. Congreso del Estado, que en esa fecha se encuentre en funciones, continuarán en su cargo hasta completar el período para el que hubieren sido originalmente designados”.

Esta situación de hacer coincidir la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia con la del Consejo de la Judicatura, sólo por seguir, por imitación, lo previsto a nivel federal, engendró lo que el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia calificó al Poder Judicial como “el peligro del monstruo de las dos cabezas”, a la vez que restringe la libertad de actuación del órgano de vigilancia, administración, disciplina y carrera judicial,



parcialidad y objetividad, pues por la condescendencia en la realización de la función jurisdiccional, el conocimiento personal de juzgadores y demás servidores judiciales —algunos fueron compañeros de juzgados, secretarios, actuarios o escribientes, archivistas— y la animosidad, la aversión o la inquina por determinadas circunstancias, revierten aquellos principios en dependencia, parcialidad y subjetividad.

La obligada participación, por otra parte, del Presidente del Tribunal Superior de Justicia como representante del Poder Judicial a eventos oficiales a los cuales asiste el gobernador del estado, por cuestiones de agenda inciden en los horarios de los días legalmente señalados para la celebración de las sesiones del Pleno del Consejo de la Judicatura, adelantando, retrasando, las horas de celebración de las mismas, con evidente desatención a la libertad, trabajo y dignidad de los otros consejeros.

Lo anterior, aunado a que, de acuerdo con principios del federalismo judicial, se han venido incorporando nuevos instrumentos procesales como la acción de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, cuando normas generales estatales o municipales no son conformes con el texto de la Constitución Política del estado, o cuando surge invasión o conflicto entre municipios o entre éstos o sus respectivos órganos de gobierno y administración y el Estado o algún órgano, poder, entidad, de éste, con exclusión del Poder Judicial, que deban ser dirimidos y que, por regla general, se ha atribuido competencia al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, por lo que implica una mayor atención jurisdiccional del Presidente del Tribunal, independientemente de las correspondientes atribuciones administrativas que le corresponden, en cuanto a las prohibiciones para el Consejo de la Judicatura de actuar en el Tribunal Superior de Justicia y las áreas de su adscripción, todo lo cual conlleva a proponer que, en aras del cumplimiento del federalismo judicial, cada entidad federativa, con plena autonomía, se aleje del mimetismo organizacional judicial y establezca una integración de sus respectivos consejos de la Judicatura, distinta y adecuada a las necesidades propias, debiendo los consejeros ser designados o de elección indirecta para cada uno de los órganos del poder público, o bien, con intervención de los claustros académicos de Derecho, asociaciones profesionales de abogados, pues siguiendo a Perfecto Andrés Ibáñez, “es imprescindible que el órgano de gobierno sea elegido por una institución prudentemente distanciada del ambiente judicial”.

Sobre todo, debe tenerse presente lo que el año pasado, en la recepción





Por otra parte, en cuanto al ingreso al servicio jurisdiccional, desde meritorios hasta secretarios, deben considerarse los méritos académicos. Es necesario contar con personal capacitado. Primero, en conocimientos jurídicos propios de la carrera profesional de Derecho y en segundo lugar, con la información y formación sobre las labores propias de los servidores públicos judiciales, fundamentalmente de quienes forman parte de la carrera judicial, incluyendo cursos de capacitación y actualización para Magistrados, quienes son designados por el Congreso a propuesta del Gobernador y de los Jueces quienes ingresan previo concurso de oposición, pues “es obvio que a todo aquel que se le encargue la honrosa misión de aplicar las leyes en los casos de conflicto deben reunir condiciones satisfactorias de honestidad, vocación y la preparación académica y práctica”.

No se descarta la celebración de exámenes de aptitud, con reactivos revisados en el Instituto de la Judicatura para los de nuevo ingreso y cambio de categoría, a que son sometidos los servidores públicos judiciales pertenecientes a la carrera. En el período de enero a junio del presente año se recibieron 214 solicitudes de las cuales acreditaron 137; 48 reprobaron; 15 cancelaron su participación.

También, como habrán observado, los sistemas de educación judicial van desde las escuelas privadas, cursos especializados en las Facultades de Derecho y los propios Institutos de la Judicatura o Escuela Judicial, unas siguiendo programas sistematizados; otras, en forma discrecional, a través de conferencias. En Nuevo León, periódicamente se llevaban al cabo “Encuentros de Jueces”, ya con expositores de entre ellos o invitados, sobre temas relacionados con la función jurisdiccional y la Ética Judicial. Conviene formalizar más los cursos, lograr el reconocimiento oficial de los mismos y quienes hayan aprobado los exámenes respectivos sean considerados en las promociones de ingreso, adscripción, readscripción, así como de inscripción para participar en los concursos.

Ya en este aspecto, en el programa de marzo a agosto de 2005, el Instituto de la Judicatura ha celebrado los siguientes cursos: primer curso de actualización para el juicio oral penal; curso de actualización para escribientes en materias familiar, civil, de jurisdicción concurrente y penal; segundo curso de actualización para el juicio oral penal; curso de actualización para secretarios en materia civil y familiar; curso de capacitación básica para meritorios, prestadores de servicio social, actuarios, escribientes y secretarios; curso de actualización para actuarios, secretarios en mate-



Con la atención de las quejas y denuncias, la instauración del procedimiento administrativo y las resoluciones que se emiten, se cumple con la función de disciplina que compete al Consejo de la Judicatura, a quien corresponde conocer, en ese aspecto, lo atinente a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos judiciales, excluyendo a los magistrados y personal del área adscritos al Tribunal Superior de Justicia.

Lo anterior, independientemente de las responsabilidades políticas, penales y civiles en las cuales pudieran incurrir, las que se dirimen atendiendo a los procedimientos y procesos previstos en la Constitución Política de Nuevo León, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, Código Civil, Código de Procedimientos Civiles, Código Penal y Código de Procedimientos Penales.

No debe quedar fuera el avance habido en el aspecto del presupuesto. Hay autonomía en la elaboración del mismo, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución local, compete al Consejo de la Judicatura la elaboración del presupuesto de egresos del Poder Judicial, remitirlo al Congreso y una vez aprobado, le compete administrar y ejercer el mismo, para el cual se auxilia del órgano técnico del propio Consejo, y que actúa con la denominación de Administrador y Tesorero del Consejo de la Judicatura. Faltaría solamente asegurar, ante todo cambio político, la independencia de la elaboración y ejercicio del presupuesto al dejar fijo, en la Constitución local, un porcentaje determinado del presupuesto total del estado para permitir la adecuada realización de las funciones jurisdiccionales, así como las administrativas atinentes del Poder Judicial estatal.

En lo relacionado con las resoluciones de las quejas o denuncias, el Consejo de la Judicatura tiene la facultad decisoria definitiva. Antes de la reforma constitucional sólo emitía recomendación y el Pleno del Tribunal Superior de Justicia tenía la atribución de confirmar, modificar o revocar. Las resoluciones que se dictan en contra de servidores públicos judiciales, excluyendo los del Tribunal Superior de Justicia y de las áreas de su adscripción, son definitivas. Los juicios de amparo indirecto presentados en contra de dichas resoluciones por los particulares que no han estado conformes con las mismas, han sido sobreseídos por los jueces de Distrito y confirmados en los recursos de revisión interpuestos por los quejosos, por los tribunales colegiados del Cuarto Circuito.

En esta entidad se ha creado, como dependencia del Consejo de la Judicatura, el Centro Estatal de Métodos Alternos para la Solución de Con-



una manifestación más transparente y real de lealtad y respeto hacia las instituciones que la adulación o el halago incondicional de las mismas o su funcionamiento”.



Desde el siglo pasado cobró gran auge la especialización en todos los ámbitos, desde el nivel de obreros, al plano intelectual de los profesionistas. Desde entonces ha sido objeto de aplausos y de críticas. Recordemos que en este mundo todo es relativo y cuenta mucho el cristal a través del que se mira.

Para evaluar resultados es necesario contar con datos objetivos del avance de la Especialización Judicial en México (las estadísticas ayudan siempre a “poner los pies en la tierra”), sólo así estaremos en aptitud de establecer si la reforma constitucional que dio vida al Consejo de la Judicatura Federal y si los cambios propiciados en materia de especialización se traducen aquí y ahora en el fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial de la Federación y de los demás principios antes mencionados.

En la actualidad, de un total de 172 colegiados, contamos con 102 tribunales especializados en los veintinueve circuitos en que se divide actualmente el territorio de la República Mexicana. De manera que hay 21 en materia penal; 32 en civil; 27 en administrativa y 22 del trabajo, contra 53 mixtos y 17 semi especializados.

De un total de 67 tribunales unitarios tenemos 5 especializados en materia penal; 2 semi especializados en materias civil y administrativa, y 60 mixtos.

Asimismo, de un total de 297 juzgados de Distrito hay 26 especializados en amparo penal; 18 en civil; 5 en laboral; 24 en administrativo; 26 en procesos penales federales; 4 en procesos civiles federales y 4 semi especializados en materias civil y laboral, frente a 182 mixtos y 8 itinerantes.

Los números anteriores revelan que aún faltan por especializar 295 órganos jurisdiccionales que por ahora son mixtos.

A continuación propongo que reflexionemos un poco sobre las ventajas y desventajas de la especialización judicial, sin que el orden en que las menciono implique preeminencia jerárquica alguna.

Entre las primeras considero la productividad, la calidad y la agilidad de los trámites relativos.

Efectivamente, la productividad aumenta con la especialización: las estadísticas se elevan y se reducen los rezagos, porque resolver sobre temas que se repiten constantemente y que guardan cierta uniformidad, por lo menos en las cuestiones básicas, es más fácil que saltar durante todo el día de una a otra materia.



Lo anterior implica para el funcionario judicial prácticamente volver a empezar, es decir, actualizarse en la nueva disciplina, interiorizarse de los criterios jurisprudenciales surgidos en la materia y salir de la inercia que puede llevarle a resolver con mentalidad civil un asunto penal, administrativo, laboral o viceversa. Sin embargo, estas “desventajas” atañen sólo a los juzgadores, quienes, curtidos en la disciplina del trabajo y del estudio, simplemente se limitan a cumplir con el compromiso contraído al rendir la protesta de ley, en beneficio de la sociedad a la que sirven.

Veamos ahora la semi especialización con la misma óptica y en idénticas circunstancias que la especialización. Para algunos circuitos aquélla ha constituido el tránsito entre los tribunales mixtos y los especializados. Al respecto, los tribunales conocen de dos materias, sin que existan reglas específicas, porque se han dado situaciones en las que, por una parte, se crean tribunales penales y civiles y por otra, administrativos y laborales, al igual que administrativos y penales o civiles y del trabajo.

Lo cierto es que en la semi especialidad se repiten, a mi juicio, las mismas ventajas y desventajas de la especialidad en una sola rama del Derecho, a lo que hay que agregar las diferencias en el predominio de una u otra materia, según la región en que esté ubicado el circuito relativo.

En efecto, estadísticamente hay lugares en que predomina una de las cuatro ramas y esta circunstancia matiza la situación de cada circuito, ya que algunos comprenden estados de territorio más amplio o de economía más desarrollada o de problemática política o social determinada, de modo tal que los juzgadores enfrentan dificultades distintas a las que se dan en los estados pequeños, más pobres o más tranquilos, porque tales circunstancias influyen en la trascendencia política, económica, social, publicitaria, etcétera, de los asuntos.

En cuanto a la especialización de los funcionarios, en los diez años transcurridos desde las reformas constitucionales de 1994 hemos vivido, en mi concepto, un gran avance. Seré breve porque el reloj es implacable.

En este lapso, en lo personal me he sentido, por una parte, atendida y tomada en cuenta como persona, no nada más como funcionaria; y por otra, he visto la preocupación del Consejo de la Judicatura Federal por facilitar el cumplimiento de las labores de todos los servidores del Poder Judicial de la Federación, proporcionándonos desde instalaciones confortables y dignas hasta el apoyo consistente en la impartición de cursos y diplomados, tanto en el plano humano como en el jurídico, para lograr



## 1. CONCEPTOS GENERALES

### EQUIDAD

El concepto más exacto de equidad nos lo dio Aristóteles en su “Ética a Nicómaco”, en la que resalta la función correctiva de la ley en cuanto que, por su generalidad, precisa la adaptación al caso singular de que se trate.

Aristóteles dijo que si bien la equidad y la justicia son distintas, pertenecen, sin embargo, al mismo género, siendo la equidad superior a la justicia: “Lo equitativo y lo justo son una misma cosa; y siendo ambos buenos, la única diferencia que hay entre ellos es que lo equitativo es mejor aún. La dificultad está en que lo equitativo, siendo lo justo, no es lo justo legal, lo justo según la ley, sino que es una dichosa rectificación de la justicia rigurosamente legal. La causa de esta diferencia es que la ley es siempre general, y que hay ciertos objetos sobre los cuales no se puede estatuir convenientemente por medio de disposiciones generales. Por consiguiente, cuando la ley dispone de una manera general, y en los casos particulares hay algo excepcional, entonces, viendo que el legislador calla o que se ha engañado por haber hablado en términos absolutos, es imprescindible corregirle y suplir su silencio y hablar en su lugar, como él mismo lo haría si estuviera presente, es decir, haciendo la ley como él la habría hecho si hubiera podido conocer los casos particulares de que se trate. Por lo tanto, la equidad consiste en atemperar el rigor de la ley al aplicarla, tomando en cuenta las circunstancias excepcionales del caso concreto, que el legislador no previó al dictar aquélla. Puede ser definida como la justicia del caso concreto”.<sup>2</sup> Así también, debe considerarse, como mucho se ha dicho, que la equidad consiste en tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.

### GÉNERO

El vocablo género se maneja, generalmente, como una cuestión relativa a la construcción de lo masculino y lo femenino. Empero, también existen otras conceptualizaciones como: valores, creencias, atributos, interpretaciones, roles, representaciones y características que la sociedad asigna a hombres y mujeres (art. 5 de la Ley del Instituto Estatal de la Mujer).

<sup>1</sup> Ponencia presentada por la magistrada Graciela Guadalupe Buchanan Ortega, del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León.

<sup>2</sup> Pallares, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, pág. 340.



bida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar sus derechos y libertades. El varón y la mujer son iguales ante la ley”.

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Ahora bien, para hablar de la equidad de género en nuestro país es indiscutible abordar, aun someramente, la lucha por el reconocimiento de los derechos de la mujer que, aún hoy en día, se lleva a cabo.

Así, tenemos que en la historia mexicana, hasta antes de octubre de 1953, en que se aprobó el sufragio femenino, la mayor parte de las decisiones políticas de nuestro país, si no es que todas, eran tomadas por el hombre. En la época del porfiriato fue cuando se hizo más latente la búsqueda por parte de la mujer para tener una participación en la democracia del país, planteando la igualdad entre hombres y mujeres, libertad sexual para ambos sexos y derecho al voto para la población femenina; quienes se oponían a otorgarle este último derecho a la mujer, consideraban que era doble voto al varón, porque ellos ejercían su derecho según lo indicado por su pareja; otros señalaban que equivaldría a darle voto al clero, ya que la mujer era totalmente dominada por la Iglesia; sin embargo, en otros lugares del mundo, como Nueva Zelanda, desde finales del siglo XIX se reconocieron los derechos de la mujer. En Gran Bretaña sucedió lo mismo, aunque hasta 1918, estableciendo ciertas limitaciones, como el hecho de que las mujeres debían tener 30 años, ser propietarias o contar con un título universitario; esto último nos indica que, obviamente aun en países de primer mundo, cuyo desarrollo es mayor que el nuestro, también existía cierta renuencia para conferir la prerrogativa de mérito en forma absoluta a la mujer.

Volviendo a nuestro país, tenemos que después de varios años, y tras innumerables luchas por alcanzar el derecho a tener participación en la vida política de la nación, en 1937 el presidente Lázaro Cárdenas presentó una iniciativa de ley para que, mediante la reforma al artículo 34 constitucional, se reconociera la igualdad jurídica de la mujer y se posibilitara su participación política, sin embargo, esta propuesta fue rechazada por las legislaturas locales. No fue sino hasta 1947, con la reforma aplicada al artículo 115 de nuestra Carta Magna, que se otorgó el voto femenino en



zadas para el Segundo Foro Regional del Grupo Parlamentario de las Américas, se encontró que un alto porcentaje de las mujeres en el continente son jefas de hogar, las cuales permanecen en la “economía sumergida” sin la protección de recursos legales; como resultado, su trabajo suele ser invisible en la economía nacional.

A nivel privado, las mujeres sufren discriminación en su hogar, ya que, para empezar, las propias actividades domésticas están catalogadas socialmente como exclusivas de la mujer, pues aunque ésta trabaje, se sigue reconociendo como único y principal proveedor económico al hombre, dejando de lado el esfuerzo y desgaste físico, mental y emocional por parte de aquélla, ya que su trabajo en el hogar no es reconocido ni mucho menos valorado de forma pecuniaria, desvalorizando así esa noble y loable función; por ello, al no tener aportación económica alguna, es relegada de emitir su opinión en la toma de decisiones en el hogar; refiriéndonos al cuidado de los hijos, se considera que la madre es la más apta y adecuada para criarlos, manteniendo alejada a la figura paterna, quien, se insiste, sólo es visto como el proveedor económico del hogar, circunscribiendo su labor únicamente a aportar lo necesario para los gastos de la familia.

### ¿A QUIÉN LE CORRESPONDE LA APLICACIÓN DE LA EQUIDAD DE GÉNERO?

En primer lugar, se afirma que al órgano legislativo, pues a éste compete la creación de normas conducentes a establecer una igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Así también, le atañe la función de dictar normas jurídicas que permitan la aplicación en nuestro país de los diversos tratados internacionales ratificados por México, cuyo fin primordial es la equidad de género en todos los aspectos, así como el erradicar cualquier forma de violencia o discriminación en contra de la mujer.

En segundo término corresponde al órgano jurisdiccional, pues el deber que nos es conferido como juzgadores nos da la facultad de participar en la impartición de justicia con la potestad de aplicar el derecho a los casos concretos que nos son expuestos; nuestra labor es de suma importancia y trascendencia, ya que en nuestras manos está el decidir a quién le asiste o no el derecho reclamado. Nuestra función debe llevarse a cabo con estricta objetividad, sin distinción personal alguna o favoritismo para ciertas personas por su condición de hombre o mujer; con la salvedad de que, en las cuestiones familiares y penales, dada su importancia y trascendencia en





todos los niveles y en todas las formas de enseñanza; en igual forma, la citada convención establece que los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular el derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano.

- Plataforma de acción de Beijing  
La plataforma de acción nace en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y es un programa encaminado a crear condiciones necesarias para la potenciación del papel de la mujer en la sociedad. Supone el establecimiento del principio de que mujeres y hombres deben compartir el poder y las responsabilidades en el hogar, en el lugar de trabajo y, a nivel más amplio, en la comunidad nacional e internacional. Como principales objetivos planteados en esta plataforma de acción tenemos: asegurar la igualdad de acceso a la educación, aumentar las posibilidades de formación profesional, establecer sistemas de educación y capacitación no discriminatorias; adoptar medidas integradas para prevenir y eliminar la violencia contra la mujer, ofrecer a las mujeres víctimas de la violencia acceso a los sistemas judiciales y, según lo previsto en las leyes nacionales, a soluciones justas y eficaces para reparar el daño de que han sido objeto e informarles acerca de su derecho a obtener compensación; garantizar la igualdad y la no discriminación ante la ley y en la práctica.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. “Convención de Belem do Pará”  
Esta convención indica que toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado; así también, se establece que toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: derecho a que se respete su vida, integridad física, psíquica y moral, derecho a la libertad y seguridad personal, a no ser sometida a torturas, el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley, a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que



das, avergonzadas y explicadas como parte de sus hábitos de vida, costumbres, cualidad moral o desequilibrio mental, como muchas veces sucede, ni tampoco debe exigírseles la forzosa presentación de testigos o de formalidades que generalmente desconocen y que por la premura del daño reclamado no son fáciles de llevar a cabo.

- En Impartición de justicia, corresponde al Poder Judicial.

## I. INTERPRETACIÓN DE LA NORMA Y VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS

*Utilizando la perspectiva de género como método de interpretación de la norma y como método de valoración de los elementos que se aportan a juicio, el campo visual de la persona que juzga se amplía precisamente al comprender los elementos históricos, políticos y sociales que determinan una forma de conducta específica. Con estos instrumentos al alcance se puede detectar, con cierta facilidad, la presencia del síndrome del maltrato en las personas que acuden ante tribunales y procuradurías para solicitar la intervención de esas instituciones. De hecho, la evaluación del síndrome del niño maltratado es ya un elemento usual en nuestro país, tanto en escuelas como en las procuradurías, falta hacerlo llegar a las instancias de impartición de justicia.<sup>3</sup>*

Por lo que hace al síndrome del maltrato en la mujer, la perspectiva de género permite revisar ciertos criterios de interpretación de la norma y valoración de la prueba que han sido verdaderos obstáculos en la impartición de justicia y la búsqueda de soluciones justas y equitativas a los conflictos familiares relacionados con la violencia en ese núcleo social; criterios cuya existencia se justifica únicamente por el temor de que no se pueda hacer la diferencia entre este síndrome y el atinente a la sumisión, de tal suerte que un varón pudiera ser acusado falsamente y quedara en estado de indefensión.

En pocas palabras, la perspectiva de género equilibra los intereses sociales presentes en un conflicto familiar, al comprenderlos como parte de las tensiones producidas por los comportamientos inducidos cultural, histórica e ideológicamente en varones y mujeres, permite a la persona que juzga encontrar y proponer soluciones adecuadas al conflicto particular,

---

<sup>3</sup> Instituto Nacional de las Mujeres (México), *Juzgar con Perspectiva de Género*, pág. 45.



aplicar la ley de forma correspondiente, atendiendo a las diferencias naturales entre hombres y mujeres, sin prejuizar por la identidad femenina o masculina de una y otro, sobre todo en las áreas civil, laboral, penal y familiar, donde resulta más frecuente la necesidad de impartir justicia con base en la equidad de género.

## II. CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN A FUNCIONARIOS JUDICIALES, ABOGADOS Y DEMÁS PERSONAS INVOLUCRADAS EN EL PROCESO

Para hablar de una igualdad de género es necesario cambiar la idiosincrasia de la sociedad mexicana: gobernantes, gobernados, legisladores, jueces, políticos, dirigentes, estudiantes, etc. Es menester crear una cultura de concientización en la población, de tal forma que se comprenda que todos somos parte del compromiso para la prevención y erradicación de la discriminación y violencia intrafamiliar y no hay pretextos que la justifiquen. Es necesario establecer programas de prevención, denuncia y sanción. Cada Estado debe tener una ley que atienda la violencia de género e intrafamiliar. Es importante, también, la creación de leyes y normas de igualdad en derechos y obligaciones de ambos géneros y evitar la situación de subordinación de la mujer.

## III. EL MODIFICAR LOS ESTEREOTIPOS DE APRENDIZAJE DEL DERECHO EN LAS UNIVERSIDADES

Lo anterior es una situación apremiante para que, tanto catedráticos como alumnos, adquieran una preparación profesional en donde la diferencia de sexos no represente una barrera para el adecuado funcionamiento de las relaciones laborales a futuro; así también, desde la educación primaria y secundaria deberían impartirse materias que se refieran al desarrollo y valores humanos, es decir, educar desde las aulas y la familia a la no violencia y discriminación. Es importante promover la educación de los padres de familia, con temas relacionados a mejorar las relaciones familiares y a evitar la discriminación y violencia contra la mujer.

## 4. LA EDUCACIÓN COMO VERDADERA FORMA DE ALCANZAR LA EQUIDAD

Para acceder en un futuro a una auténtica equidad de género en la vida cotidiana del país, se requiere erradicar la cultura patriarcal, donde se estima que el hombre, por su condición masculina, es el más adecuado para la toma de decisiones, así como para ejercer un dominio tanto en la



y consideración que merecen, por el simple hecho de ser humanos. Como funcionarios y servidores públicos, nuestra labor tiene un sólo cliente: la sociedad mexicana, la cual demanda la expedición, aplicación y ejecución de normas en equidad de derechos para hombres y mujeres que, en similares proporciones, forman parte de la sociedad a la que servimos. Como funcionarios judiciales, no podemos permanecer alejados o indiferentes a las necesidades y reclamos de la sociedad mexicana, que espera primordialmente se le haga justicia y no sólo una mera aplicación de una norma rígida; como juzgadores hay que buscar la justicia dentro de cada norma jurídica; las esferas de gobierno, en todos sus niveles, debemos trabajar unidas, en conjunto, para erradicar cualquier forma de discriminación contra la mujer, empezando por establecer una cultura de igualdad entre ambos sexos, creando y aplicando normas que pongan de manifiesto esa equidad, procurando e impartiendo justicia para quien la reclama y la merece, educando, desde nuestros hogares, que tanto hombres como mujeres tenemos idénticos derechos y debemos tener las mismas oportunidades de desarrollo; sólo así es como nuestra sociedad vivirá con auténtica equidad de género.



De su análisis somero se desprende que el titular de este derecho constitucional es toda persona, entendida en términos absolutos, esto es, sea nacional o extranjero, sin distinción de clases, raza, credo, sexo, etc., etc. Esta visión de generalidad, igualdad y libertad se ve apoyada en lo dispuesto por los artículos 1° y 5°, también constitucionales, en el sentido de que toda persona gozará de las garantías que otorga nuestra Carta Magna, y que:

*Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”, así como que “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.*

Este derecho constitucional al trabajo, que tiene como sujeto obligado a la “sociedad en su conjunto”<sup>9</sup>, concepto dentro del cual queda comprendido el Estado patrón y por ende el Poder Judicial de la Federación, no ha sido realizado en su integridad, porque en México existen prácticas discriminatorias y xenofóbicas que obstaculizan su cumplimiento como la discriminación de las mujeres, sobre todo si están embarazadas, el acoso sexual, así como la discriminación por cuestiones relacionadas con la raza, la diferencia sexual, la discapacidad y los adultos mayores, entre otros casos, sin soslayar que también en algunos lugares del país están latentes prejuicios xenofóbicos y en este renglón, en algunos otros se han realizado actos lamentables por cuestiones no tan ajenas a las laborales.

Con el propósito de demostrar la existencia de las anteriores conductas, así como señalar cuál ha sido la actitud del Poder Judicial de la Federación de frente a estos problemas, nos proponemos abordar su estudio teniendo como apoyo la información oficial recabada en el Consejo de la Judicatura Federal, la propia, captada en mi centro de trabajo, así como la experiencia personal.

---

<sup>9</sup> Véase: Exposición de motivos de la reforma por adición al artículo 123 constitucional, Op. cit., pág. 761.



Hubo una época en la ciudad de México, por la década de los sesenta, en que el chilango sólo salía de la capital a vacacionar o a distraerse, o a ejercer su profesión, oficio o arte, pero no tenía necesidad de conseguirse trabajo en la llamada “provincia”. Fue en esta época en la que su imagen se estigmatizó y su autosuficiencia lo hizo ganar la antipatía, en algunas ocasiones bien ganada y a pulso propio. Actualmente, las fuentes de trabajo en la gran metrópoli son tan escasas como en el interior de la república, sin embargo, ante la crisis que vive actualmente la ciudad de México, debido a la inseguridad, contaminación, etc., muchos capitalinos han buscado otros destinos fuera de la gran ciudad y se han encontrado con el rechazo y el prejuicio en el sentido de que los recién llegados les quitan el trabajo a los habitantes del lugar: a esto hay que agregar las manifestaciones hostiles que se expresan en los diferentes lugares de la República Mexicana, al grado de lanzar proclamas como la de “Haz patria mata un chilango”. Por fortuna nunca ha ocurrido un caso de la muerte de alguno de ellos por el solo hecho de serlo, sin embargo, la manifestación xenofóbica está latente en nuestra sociedad mexicana.

En donde lamentablemente sí ha habido actos de xenofobia, es en aquellos lugares en donde por diferencias raciales, de credo y de posesión de tierras y de trabajo ha habido matanzas y exterminio, como ocurrió en San Cristóbal de las Casas, así como también en San Juan de Chamula, en el estado de Chiapas, y en otras entidades del país, particularmente en Oaxaca, el Estado de México, Hidalgo, principalmente.

En el Poder Judicial de la Federación no existen estos problemas, porque la carrera judicial generalmente es itinerante y cuando existen fuentes de trabajo por la creación de juzgados de Distrito o tribunales de Circuito, el personal operativo se recluta con las personas del lugar y con algunas otras que viajan de otros estados en busca de la oportunidad de obtener un empleo, mediante los concursos respectivos.

## LA DISCRIMINACIÓN DE LA MUJER EN SU PRETENSIÓN A UN TRABAJO Y EL DESEMPEÑO EN ÉSTE. EL ACOSO SEXUAL

Es notorio que en nuestra época la mujer participe activamente en todos ámbitos de la cultura, de la ciencia, de las profesiones y de los oficios; sin embargo, su ascenso a esta posición no ha sido fácil, porque existen prácticas discriminatorias tanto en su pretensión de obtener un trabajo como en el desempeño de éste.



va de la libertad, por el daño moral que ocasiona, y además, de todos es sabido que el buen juez por su casa empieza.

Por otra parte, en lo que concierne a la participación de la mujer en el Poder Judicial de la Federación, las cifras que a continuación se van a dar, y que nos fueron proporcionadas por el Consejo de la Judicatura a través de la consejera y magistrada Elvia Rosa Díaz de León D' Hers<sup>13</sup>, nos revelan, en primer término, que por su capacidad, su trabajo y su preparación y actualización constante en la ciencia del Derecho, la mujer ha ido incrementando su presencia en los cargos de jueces, magistradas, consejeras y ministras de la Suprema Corte de Justicia. En los últimos diez años, esto es, de 1995 a la fecha, las mujeres se han incrementado de 12% a 16% en el cargo de magistradas; de 20% a 24% en el cargo de jueces, teniendo en consideración que en el año de 1995 había 300 funcionarios entre jueces y magistrados y actualmente son 800; pero no sólo se ha acrecentado en el renglón de los altos cargos, sino también en los mandos medios, pues en el año de 1994, en el cargo de actuarios las mujeres representaban 40% y de secretarías de juzgados o tribunales de circuito era de 32%, mientras que para 2005 las actuarías se han incrementado hasta 46% y las secretarías, 43%; como podrá advertirse, estas cifras nos muestran una realidad: las mujeres han alcanzado un nivel protagónico en el Poder Judicial de la Federación por sus propios medios, sin que exista respecto de esta igualdad cuotas de compensación respecto de los hombres.

#### LA DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE RAZA

El artículo 1° de la Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de 1965, define al racismo como<sup>14</sup>:

*Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas po-*

---

<sup>13</sup> Conferencia de 29 de abril de 2005, intitulada "De qué manera el Consejo de la Judicatura Federal ha modificado el perfil de los jueces de Distrito y magistrados de Circuito", Tribunal Superior de Justicia, Monterrey, N.L.

<sup>14</sup> Véase: Cisneros, Isidro H., *Formas modernas de la intolerancia. De la discriminación al genocidio*, Océano, México, 2004, pág. 52.



para Prevenir y Eliminar la Discriminación<sup>17</sup>, que en su artículo 4º, define la discriminación, en los siguientes términos:

*Art. 4.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.*

*También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones.*

Como puede advertirse de lo anterior, el derecho a las preferencias sexuales como al del trabajo, ahí están.

Es de sobra conocido que los homosexuales son objeto de discriminación en términos generales, en su pretensión de ingresar a un centro de trabajo o bien desempeñándose en éste. Culturalmente se ha creado una imagen de ellos exagerada en su percepción y todos los prejuicios, complejos, sarcasmos, se dirigen a ellos; son la parte chistosa de su drama discriminatorio. Ellos lo saben y por eso en algunas ocasiones cuando intentan aspirar a algún cargo que por su naturaleza social corresponda a un heterosexual, se mimetizan socialmente contrayendo matrimonio y además procrean hijos para dar la apariencia de un honorable padre de familia convencional, con posturas que no son propias. Sin embargo, no todos están en el desempleo, pues tienen los espacios laborales que han conseguido a fuerza de trabajo, como son las estéticas, las escuelas de arte, la decoración, la confección de ropa, etc. Sus aspiraciones a un derecho al trabajo tienen grandes obstáculos y a los anteriores prejuicios hay que añadir el de que son trasmisores del SIDA<sup>18</sup>.

En el Poder Judicial de la Federación no ha habido prácticas discriminatorias hacia los homosexuales, tan es así que ha habido ministros, magistrados, jueces, secretarios, actuarios y oficiales judiciales con esas preferencias sexuales. Para no ir tan lejos, en Monterrey, en la déca-

<sup>17</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2003.

<sup>18</sup> Sobre el desarrollo del movimiento homosexual y lésbico, véase: Pérez Contreras, María de Montserrat, *El Derecho de los Homosexuales*, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.





tuciones públicas reales, con obligaciones y remuneraciones de acuerdo con el cargo que ocupen, o sea, a trabajo igual salario igual, como reza el artículo 123 constitucional, fracción VII. El programa se llama Educación Para la Vida, y su promotora ha sido la doctora Julieta Zacarías. Este programa ha sido adoptado en escuelas a cargo de la congregación de los hermanos maristas; entre otras, la escuela Marista Miravalle, el Instituto y Colegio México y el Centro Universitario México, CUM. Actualmente, en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, se empieza a implementar dicho programa en el Colegio Franco Mexicano, a nivel primaria, y cabe señalar que el alumno Rafael Lartigue, alumno de primer año, no obstante su ceguera ha conseguido excelentes notas, además de que ha demostrado sus aptitudes peculiares.

En segundo término, cabe señalar que en México no existe una infraestructura social y laboral para estas personas; el transporte público no está diseñado para ellos, existen pocas rampas en la vía pública, algunos centros comerciales no cuentan con las adaptaciones necesarias para tal efecto, etc. Pero lo más destacable es que no existen fuentes de trabajo, en términos generales, para este sector de nuestra población; sin embargo, aquí en Monterrey existen algunos centros comerciales donde se les da empleos como “cerillos”, junto con los adultos mayores, en el horario escolar en el que los niños no pueden desempeñar este trabajo.

En el Poder Judicial de la Federación no existe este tipo de discriminación, y al respecto quiero señalar que aquí, en esta ciudad, el licenciado Jorge Alberto Velásquez Puente, originario de esta ciudad y egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León, ingresó al Juzgado Tercero de Distrito en el año 2000 como oficial judicial, ha tomado cursos de preparación y capacitación en el Instituto de la Judicatura Federal, extensión Nuevo León, y por exámenes de oposición ha obtenido los siguientes cargos: oficial judicial, actuario judicial, secretario en los juzgados Tercero y Segundo de Distrito en Materia Penal, y secretario en el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito y en el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil de ese mismo circuito.

## LA DISCRIMINACIÓN A LOS ADULTOS MAYORES

México es un país joven y en pleno desarrollo, con muchos rezagos sociales y económicos por resolver, y otros más que se van presentando en el camino, y uno de ellos es el de la población adulta mayor en México, que



demostrar la no discriminación a los adultos mayores de 50 años, daré lectura a un dato estadístico de jueces y magistrados que han sido designados en los últimos años como resultado de los exámenes de oposición antes señalados, con la aclaración de que la edad que aparece de los funcionarios federales es la que tenían en el momento de su designación:

Jueces de Distrito, mayores de 50 años, designados por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal el 27 de junio de 2002.

GONZÁLEZ AGUILAR, SALVADOR GUILLERMO	52 años
MÉNDEZ CORTÉS, VÍCTOR MANUEL	54 años
RODRÍGUEZ DÍAZ, PEDRO ANTONIO	52 años

Jueces de Distrito, mayores de 50 años, designados por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal el 7 de mayo de 2004.

CALLEJA LÓPEZ, RIGOBERTO	60 años
SOTO ORTIZ, MARTÍN	51 años
VIZARRA GONZÁLEZ, LUIS ENRIQUE	51 años

Magistrados de Circuito, mayores de 50 años, designados por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal el 14 de julio de 2004.

MURGUÍA MUNGUÍA, SALVADOR	55 años
---------------------------	---------

Magistrados de Circuito, mayores de 50 años, designados por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal el 15 de noviembre de 2004.

GONZÁLEZ AGUILAR, SALVADOR GUILLERMO	54 años
LEGUIZAMO FERRER, MARÍA ELENA	52 años
VERA SOSA, LUIS MANUEL	53 años

Las causas de discriminación antes señaladas no son las únicas, pero sí las más destacables, porque existen otras referidas a los extranjeros —sobre todo si son centroamericanos—, a los ex convictos, a los que por cuestiones religiosas mantienen principios fundamentalistas, como los testigos de Jehová, a quienes tienen tatuajes, etc.

### **3. EL INGRESO LABORAL AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DEBE ESTAR DESPROVISTO DE ELEMENTOS DISCRIMINATORIOS. LA EQUIDAD DE GÉNERO**

La experiencia de diez años que nos ha revelado el Consejo de la Judicatura al implementar la carrera judicial, a efecto de integrar la fuerza dinámica de sus integrantes, nos lleva a concluir que sólo a través de este proceso de selección



nido psicológico, como el de baterías de pruebas psicométricas de tipo proyectivo, que contiene, además de varios ejercicios, una entrevista personal y profunda, basada en programación neurolingüística, que nos va a detectar conductas antisociales, neurosis profundas, fobias, traumas graves, intentos de suicidio, etc., etc.

Los pasos que se han dado durante 10 años, aunque vacilantes al principio, han conformado, desde mi propia visión, un Poder Judicial de la Federación grande, fuerte, autónomo, a la altura de las circunstancias y de los problemas políticos, económicos y sociales por los que ha avanzado el país, teniendo en su labor protectora de los derechos de los gobernados la rectoría de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y en esta alta función de administrar justicia estamos comprometidos todos sus integrantes, desde los oficiales de mantenimiento hasta los magistrados de Circuito, en cualquier momento y en todos los confines de nuestra República Mexicana.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alonso Pérez, Francisco, *Delitos contra la libertad e indemnidad sexuales (Perspectiva jurídica y criminológica)*, Dykinson, Madrid, 2001.
- Cisneros, Isidro H., *Formas modernas de la intolerancia. De la discriminación al genocidio*, Ed. Océano. México, 2004.
- De la Cueva, Mario. *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo I, Decimanovena edición, Editorial Porrúa, México, 2003.
- Díaz de León D´Hers, Elvia Rosa, Conferencia de 29 de abril de 2005, intitulada “De qué manera el Consejo de la Judicatura Federal ha modificado el perfil de los jueces de Distrito y magistrados de Circuito”. Tribunal Superior de Justicia, Monterrey, N.L.
- Fauré, Christine, *Las declaraciones de los Derechos del Hombre de 1789*, FCE, México, 1999.
- Gómez-Palacio, Margarita, *La Educación Especial*, FCE, México, 2004.
- Lastra Lastra, José Manuel, *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, Tomo XII, Cámara de Diputados, México, 1994.
- Pérez Contreras, Maria de Montserrat, *Discriminación de la Mujer Trabajadora*, Editorial Porrúa, México, 2004.

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL



COLOQUIO NACIONAL  
TERCER FORO

“La Administración de los Poderes Judiciales a partir de la  
Reforma Constitucional de 1994”

Sede: Auditorio de la Escuela Judicial del Estado de México

Toluca, Estado de México, 18 de agosto de 2005



## INAUGURACIÓN<sup>1</sup>

La administración de justicia es responsabilidad de todos. Cada ciudadano con su conducta, con su actitud sirve a la existencia del Estado de Derecho y finalmente al imperio de la ley.

La administración de justicia en nuestro país constituye un todo, integra un sistema nacional que es identificado hacia el mundo como la Justicia Mexicana.

Sin embargo, es indudable que conforme a la organización del Estado la responsabilidad más clara y evidente recae en los órganos encargados de impartir justicia.

Nuestra constitución general y la norma suprema de cada Estado libre y soberano ha determinado que sea el Poder Judicial, ya sea federal o estatal, el que tenga la función no sólo de impartir la justicia mediante resoluciones y sentencias conformes a la ley en respeto de las garantías constitucionales. Sino de la preparación, selección y capacitación continua de quienes desempeñan la función judicial, ejerciendo sobre ellos la vigilancia permanente para que no se permita la desviación en sus conductas como servidores públicos.

Toda estructura humana moderna implica inevitablemente la disposición de recursos económicos, que permitan dar los elementos materiales que ahora son indispensables para prestar ese servicio de importancia esencial para la sociedad.

El crecimiento y complejidad de la tecnología ha resultado, a su vez, en una problemática cada vez más grande y especializada para atender con eficiencia los requerimientos de juzgadores y justiciables.

En 1994 se estableció en nuestra Carta Magna y a partir de ahí en buen número de las constituciones de los Estados, la creación de organismos responsablemente directos en la administración de los Poderes judiciales. Así nacieron los Consejos de la Judicatura.

Ahora conmemoramos los diez años de la existencia de la institución del Consejo de la Judicatura. En esta ocasión aprovecharemos para hacer un primer recuento de logros, pero especialmente, para analizar y proponer los avances por alcanzar y los caminos y medios para lograrlos.

Me congratulo como parte integrante del Consejo de la Judicatura Federal pero especialmente como magistrado de circuito, de participar y asistir

---

<sup>1</sup> Palabras del consejero de la judicatura federal, Luis María Aguilar Morales, en la inauguración del tercer foro del Coloquio Nacional "La administración de los poderes judiciales a partir de la reforma constitucional de 1994", celebrado en el auditorio de la Escuela Judicial del Estado de México.



## CARRERA JUDICIAL FEDERAL<sup>1</sup>

La reforma constitucional llevada a cabo en nuestro país en el mes de diciembre de 1994, en vigor a partir del mes de enero de 1995, por virtud de la cual se modificó sustancialmente, en cuanto a su integración y estructura, el Poder Judicial de la Federación tiene como uno de sus temas principales el reconocimiento a nivel constitucional de la carrera judicial.

Así pues, a partir de la reforma judicial en cita, encontramos plasmada en el texto constitucional la carrera judicial, concretamente en los artículos 97, párrafos primero y quinto, y 100, párrafo séptimo, que son del tenor literal siguiente:

*Art. 97.- Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.*

[...]

*La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.*

[...]

*Art. 100.- El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.*

[...]

*El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.*

[...]

*La ley establecerá las bases para la formación y actualización*

---

<sup>1</sup> Ponencia del magistrado de Circuito Jorge Mario Pardo Rebolledo.



dos concretos que son sometidos a su conocimiento, se puede arribar con facilidad a la conclusión de que no le es imputable a la instancia judicial la existencia de ordenamientos legales que la sociedad pudiera llegar a considerar inapropiados o, incluso, injustos para una realidad determinada, sino que su responsabilidad primordial es la aplicación de las leyes teniendo siempre como principio rector el valor de la justicia.

Partiendo de las anteriores premisas, se llega a la conclusión de que la función jurisdiccional debe estar revestida de una serie de características que aseguren el desempeño adecuado de los juzgadores y el cabal cumplimiento de sus obligaciones como revisores de la constitucionalidad o legalidad de los actos de los otros poderes, y como ente encargado de resolver las controversias que se susciten entre los gobernados.

En la búsqueda de esas características es que llegamos a la figura de la carrera judicial. Existen diversas descripciones de los componentes esenciales de la carrera judicial, estimamos pertinente citar en este trabajo algunas que han sido elaboradas por investigadores mexicanos.

El doctor José Ramón Cossío Díaz, actual Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala respecto de la carrera judicial que:

*[...]se trata de un conjunto de normas por virtud de las cuales el desempeño de los cargos jurisdiccionales y las posibilidades de movilidad (horizontal o vertical) en la organización jurisdiccional (selección, ingreso, adscripción, readscripción, promoción y remuneración) dependen de los resultados obtenidos en concursos o de la acumulación de años de servicio y/o de méritos como juzgador.<sup>3</sup>*

Fernando Flores García en su participación correspondiente a la voz “carrera judicial” en el *Diccionario Jurídico Mexicano*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, sostiene que aquella implica un:

*[...]tránsito de etapas o escalones progresivos que pueden recorrer los jueces profesionales (con título o licencia para ejercer las profesiones jurídicas o el especial para el desempeño en la judicatura que se estila en otras latitudes), abarcando un periodo preliminar (cursos en la escuela judicial dada la condición propia de los conocimientos y experiencias de la función de juzgamiento), el ingreso (no por designación favoritista, sino por*

---

<sup>3</sup> Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción Federal y Carrera Judicial en México*, México, UNAM, 1996, pp.88-89.



b) La Imparcialidad

c) La Objetividad

En este punto, nos parece muy adecuada la sistematización que al respecto se ha hecho en el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, en el que se proporciona una completa y precisa definición de esos conceptos.

El juez al momento de emitir sus resoluciones debe hacerlo de manera objetiva, libre y responsable, la independencia del juzgador se traduce en la ausencia de elementos ajenos a su propia preparación, capacidad, sensibilidad y criterio jurídico, que pudieran influir en su ánimo al momento de tomar una decisión en un asunto sometido a su conocimiento.

Evidentemente, el juez que permite que el sentido de su fallo obedezca a presiones, influencia o amenazas, ya sea de las autoridades a quienes deba su nombramiento (judiciales o no), o de otros entes públicos o privados con determinada fuerza política, económica o incluso social, deja de ser independiente y con ello necesariamente pierde su imparcialidad y objetividad.

Nos adherimos a la conclusión expresada por el doctor Mario Melgar Adalid, otrora miembro del Consejo de la Judicatura Federal mexicana, en el sentido de que:

*La independencia de los jueces tiene una doble dimensión, interna y externa. La externa ha sido atendida por diversas constituciones que pretenden liberar al juzgador de la influencia de otros poderes, en particular del Ejecutivo, así como del otro poder o bien de particulares o diversos grupos de presión: sindicatos, organizaciones gremiales, partidos políticos y otras organizaciones que actúan en la vida económica y social. Menos desarrollada constitucionalmente, pero con similar importancia es la independencia interna de los juzgadores, es decir, la referida a la relación entre los jueces y magistrados entre sí y en su relación con el propio Poder Judicial [...] A este respecto, es relevante el papel que juegan los votos particulares de quienes disienten de la mayoría y que tiene su sustento precisamente en su propia independencia.<sup>6</sup>*

En aras de contribuir a la independencia de los funcionarios judiciales, la carrera judicial debe constituirse en un elemento más que garantice que el futuro juez o magistrado sea seleccionado y nombrado conforme a sistemas basados en criterios estrictamente objetivos, en los que se atienda

<sup>6</sup> Melgar Adalid, Mario, *Conferencias magistrales, verano de 1996*, México, Instituto de la Judicatura Federal, 1997, pp. 61 y 62.





gicos del candidato, evaluados por medio del examen complementado con un curso de preparación y adiestramiento que al efecto se implante.

También, la opción de que algún órgano del propio Poder Judicial sea el legalmente facultado para expedir los nombramientos a jueces y magistrados parece ser la más congruente con el principio de independencia judicial.

El doctor Héctor Fix-Fierro, destacado investigador y miembro hace algunos años del Comité Académico del Instituto de la Judicatura Federal, resalta la importancia de la regulación legislativa respecto de la carrera judicial al establecer:

*La existencia de normas explícitas y criterios objetivos sobre la carrera judicial contribuye a un mayor grado de profesionalismo de la judicatura; al mismo tiempo, promueve el control de la discrecionalidad en las relaciones jerárquicas internas y, donde los consejos están también integrados por jueces de los grados inferiores, así sea en forma proporcional, una nivelación de dicha jerarquía; todo lo cual resulta favorable a la independencia interna de los jueces.<sup>7</sup>*

Por otra parte, la carrera judicial debe buscar la obtención de diversas garantías complementarias de la independencia,<sup>8</sup> entre las que podemos citar:

- A. Un régimen basado en factores predeterminados e igualitarios respecto de los criterios de adscripción y cambios de adscripción de los funcionarios judiciales, teniendo el cuidado de no ubicar físicamente a jueces o magistrados en aquellos lugares en los que pudiera comprometerse su imparcialidad con motivo de determinadas ligas de intereses aun de tipo familiar o de amistad.

Ya analizaremos después en este trabajo las disposiciones de la Constitución Federal y de la Ley Orgánica respecto del tema de las adscripciones de los funcionarios judiciales.

- B. Estabilidad en el empleo para los juzgadores. En este punto, opinamos que la solución ideal debiera ser la inamovilidad e incluso los cargos vitalicios, aunque también consideramos que es positivo el sistema de nombramiento por un periodo específico, al término del cual debe darse una ratificación o nuevo nombra-

---

<sup>7</sup> Fix-Fierro, Héctor, "Los Consejos de la Judicatura. Entre profesión y organización" en *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, México, Signum Editores, 1995, p. 83.

<sup>8</sup> Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, pp. 29-35.



el procedimiento respectivo, dándole la posibilidad al afectado de ser escuchado en defensa de sus intereses, sin perjuicio de la procedencia del recurso de revisión administrativa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal, en términos de lo dispuesto en el artículo 100 de la Carta Magna, en relación con los diversos 122 a 140 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

D. Salarios decorosos y suficientes a efecto de que los juzgadores tengan un modo de vida digno y congruente con su alta investidura.

Es importante destacar al respecto que mientras mejor sea la retribución económica para los integrantes del Poder Judicial se logra un doble beneficio, por una parte, se motiva a elementos valiosos, principalmente pasantes o recién egresados de los estudios profesionales de derecho, para que consideren el ingreso a la carrera judicial como una opción promisoriosa para su realización personal y su estabilidad económica futura y, por otra parte, se desalientan los intentos de quienes intenten corromper a un elemento de la Judicatura.

En este tema resulta positivo contemplar la posibilidad de establecer, como de hecho ya sucede en muchos países, incluyendo el nuestro, un sistema de compensaciones y bonos o incentivos de acuerdo con algunos aspectos trascendentes para la carrera judicial, a saber: antigüedad, productividad, eficiencia, etcétera (artículo 111 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

E. Un régimen de retiro o jubilación que responda a los requerimientos materiales de quienes han entregado su vida a la administración de justicia y, además, que les proporcione el estatus social que les corresponde cuando ya no estén en activo.

F. Por último, como instrumento indispensable de la carrera judicial debe existir la escuela judicial, ya que resulta claro que una correcta preparación y capacitación de los cuerpos judiciales apoya de manera muy importante la independencia de que requieren.

G. Como ya quedó asentado en párrafos precedentes, sostenemos que sería ideal que para el acceso y ascenso dentro de la carrera judicial se establezca la obligatoriedad en el acreditamiento de los cursos que se encuentren estructurados en la escuela judicial o instituto de especialización respectivos, con el fin de asegurar una capacitación, preparación y actualización acorde con las



dispensable establecer un vínculo integral entre ésta y la carrera judicial.

Al respecto, conviene citar al autor argentino Néstor Pedro Sagüés, quien en relación con las escuelas judiciales sostiene lo siguiente:

*La escuela judicial pretende cubrir varias tareas: Una, es de perfeccionamiento del candidato, ya que opera como instituto de posgrado en relación con los estudios universitarios de aquél. Otra, es de formación profesional, puesto que intenta ambientar al futuro juez en las tareas tribunalicias, e insuflarle una mentalidad acorde con las exigencias sociales. También opera como centro de entrenamiento, en el sentido de impartirle la técnica para el manejo judicial. Concomitantemente, la escuela actúa como ente de preselección, ya que aprueba y califica a los egresados para ingresar en la administración judicial.<sup>10</sup>*

El mismo autor establece una dualidad en las funciones de las escuelas judiciales, por un lado las de orden técnico y, por otro, las de índole política. Entre las primeras encontramos las de entrenamiento y capacitación de los cuadros judiciales, partiendo del supuesto de que las universidades, dada la gran cantidad y complejidad de las asignaturas académicas, normalmente no imparten cursos de especialización judicial.

En este contexto, se pueden encontrar en las escuelas judiciales dos objetivos básicos: a) Preparación de los individuos que pretenden ingresar a la carrera judicial o aún más al cargo de juez; y b) Perfeccionamiento de los funcionarios judiciales que se encuentran desempeñando el cargo.

Dentro de las funciones políticas, entre otras, se señalan las relativas a que constituye una garantía de designación de jueces y magistrados con criterios objetivos y valorando exclusivamente sus conocimientos, aptitudes y méritos, desvinculándolos del aparato político en el poder, así como la consistente en que la escuela judicial debe actuar como factor de continuidad en las instituciones judiciales en caso de producirse cambios en otros ámbitos del gobierno.

En nuestro sistema judicial, a partir de la reforma constitucional de diciembre de 1994, el párrafo séptimo del artículo 100 de la Norma Fundamental dispone que la ley establecerá las bases para la formación y actualización de los funcionarios judiciales.

A su vez, la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, en sus artículos

---

<sup>10</sup> Sagüés, Néstor Pedro, *Las escuelas judiciales*, México, UNAM, 1998, pp.27 y 28.



entran en contacto con motivo del desarrollo de sus actividades.

En otras palabras, si la tarea del juzgador se caracteriza, principalmente en los sistemas jurídicos de América Latina, en aplicar una ley previamente expedida por el Poder Legislativo a un caso concreto, resulta inquestionable la necesidad de que exista la escuela judicial con el fin de tener la certeza de que las personas que ingresan y se encuentran inmersos en la carrera judicial tienen efectivamente un conocimiento profundo y amplio de las normas que deben aplicar para resolver las controversias que les son planteadas dentro de su ámbito de competencia.

Para mantenerse debidamente actualizadas y al tanto de las necesidades del grupo al que sirven y dirigen sus objetivos, las escuelas judiciales deben mantener contacto permanente con jueces y magistrados en funciones con el propósito de tomar en cuenta sus inquietudes y observaciones, para incorporarlas, en la medida de lo posible, a los programas de enseñanza y ejercicios prácticos que imparten.

### **CARRERA JUDICIAL EN NUESTRA LEGISLACIÓN VIGENTE DESDE 1995**

Como ya se ha dicho, a partir de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del mes de diciembre de 1994 se introdujo en nuestra Carta Magna el concepto de la carrera judicial como principio rector en la integración y funcionamiento del Poder Judicial Federal.

Así, en el ya citado artículo 97 actualmente en vigor se dispone que los magistrados de circuito y los jueces de distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal (creado e introducido en nuestro sistema jurídico federal en la misma reforma que se comenta como el órgano encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral), con base en criterios objetivos y de acuerdo con los requisitos y procedimientos que establezca la ley.

El mismo precepto constitucional establece también que los jueces y magistrados federales durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

En el artículo 100 constitucional se plasma de manera expresa todo lo relacionado con la carrera judicial y con el Consejo de la Judicatura Federal que, como ya se dijo, es el órgano encargado de administrar e implementar



*que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones. Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.*

*La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 99 de esta Constitución. Los presupuestos así elaborados serán remitidos por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente.*

Ahora bien, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, reformada a partir del mes de mayo de 1995, se recogen y desarrollan los conceptos que, en relación con la carrera judicial, establece nuestra Ley Suprema.

En el Título Séptimo de la ley orgánica en comento, denominado “De la carrera Judicial”, que comprende del artículo 105 al 128, se contienen todas las disposiciones normativas que estructuran legislativamente hablando la carrera judicial en nuestro país.

Se dispone de manera clara que el ingreso y promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional se hará mediante el sistema de carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad, en su caso (art. 105).

Se establecen cuáles son los requisitos para ser magistrado de circuito, juez de distrito, secretario de tribunal y de juzgado y actuario de los mismos órganos (arts. 106 a 109).

Se hace referencia al periodo de seis años de duración en el ejercicio de



artículo 112 ordena que el ingreso y promoción para las categorías de juez y magistrado se realizará a través de concurso interno de oposición y oposición libre; por otra parte, el acceso a las restantes categorías que integran la carrera judicial en nuestro país se da mediante exámenes de aptitud.

Se regula todo lo relativo a los exámenes de oposición para ocupar los cargos de juez y magistrado federales en los artículos 113 y 114, y en los diversos 115 a 117 se hace lo propio en relación con los exámenes de aptitud, en donde nos interesa resaltar que los exámenes de oposición para jueces y magistrados los realiza el Instituto de la Judicatura Federal y los califica un jurado de composición mixta, integrado por un consejero de la Judicatura Federal, un miembro del Comité Académico del Instituto de la Judicatura Federal y un juez o magistrado ratificado, según sea el caso, pero el nombramiento respectivo lo otorga el propio Consejo de la Judicatura Federal.

Las etapas del examen de oposición consisten, la primera, en un cuestionario de contenido relacionado con materias propias de la función que implica la plaza para la que se concursa; la segunda, en la resolución de casos prácticos y, la tercera, en un examen oral y público que realice el jurado mediante preguntas e interpelaciones sobre toda clase de cuestiones relativas a la función de juez o magistrado, según sea el caso.

No debemos omitir el comentario respecto de que la posibilidad prevista en el ordenamiento legal que nos ocupa de celebrar exámenes de oposición libres, es decir, en los que pueda participar cualquier persona, aun cuando carezca de antecedentes en la carrera judicial, resulta abiertamente contrario a los postulados de esta última; sin embargo, debe reconocerse que, como la mayoría de los autores que se han ocupado de este tópico lo han considerado, la posibilidad de que personas ajenas al Poder Judicial pudieran eventualmente llegar a los cargos de juez de distrito o magistrado de circuito sin haber agotado alguna o algunas de las etapas o categorías que integran la carrera judicial en nuestro país, finalmente puede resultar positivo en aras de evitar la formación de un cuerpo cerrado y de propiciar una gama más amplia de criterios y formas de abordar y resolver las distintas cuestiones jurídicas con las que cotidianamente se enfrenta un juzgador.

Al respecto, nos parece conveniente citar al magistrado Francisco Cárdenas Elizondo, quien en su ponencia presentada en el I Encuentro de los Consejos Mexicanos de la Judicatura, expuso:

*La modalidad de acceso por concurso libre, evita la formación*



titucional y secundaria se reconoce y establece, a partir de la reforma judicial materia de este estudio, de manera general la carrera judicial y se fijan las condiciones para hacer imperar sus principios en la integración y en el funcionamiento del Poder Judicial Federal.

Respecto de la escuela judicial, el artículo 88 prevé como órgano auxiliar del Consejo al Instituto de la Judicatura Federal, y en el diverso numeral 92 se indica que es auxiliar en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de quienes aspiren a pertenecer a éste; que puede establecer extensiones regionales, apoyar cursos de poderes judiciales locales y coordinarse con las universidades del país que puedan auxiliarlo en la consecución de sus fines.

El Instituto se integra con un comité académico que presidirá su director, formado por cuando menos ocho miembros, nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal, que durarán en su encargo no menos de dos años ni más de cuatro y se encargará de determinar los programas de investigación, preparación y capacitación de los alumnos, los mecanismos de evaluación y rendimiento, la elaboración del proyecto de su reglamento interno y la participación en los exámenes de oposición para la designación de jueces y magistrados federales.

Se dispone en el artículo 95 cuáles deben ser los objetivos de los programas que imparta el Instituto.

Por su especial importancia para los efectos de este trabajo se transcribe a continuación el artículo 96 de la ley en cita: “ARTÍCULO 96. El Instituto de la Judicatura llevará a cabo cursos de preparación para los exámenes correspondientes a las distintas categorías que componen la carrera judicial.”

En la anterior transcripción se advierte que en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece la posibilidad de que se impartan cursos de preparación y formación de jueces y magistrados, lo que constituye el vínculo ideal entre la carrera y la escuela judiciales.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 111, 119, 120 y 121 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la aprobación de los cursos que se imparten en el Instituto de la Judicatura Federal es uno de los elementos que deben ser tomados en cuenta por parte del Consejo de la Judicatura Federal, para efectos de decidir lo relacionado con el otorgamiento de estímulos económicos, la primera adscripción de un juez o magistrado, el cambio de adscripción de los mismos funcionarios y, finalmen-



las especialidades a que antes nos hemos referido y que eran indispensables para poder participar en los concursos de oposición para obtener los nombramientos de juez de Distrito o magistrado de Circuito; sin embargo, como del propio artículo 5 del acuerdo general en comento se advierte, queda la posibilidad que en el momento en que se requiera, la Comisión de Carrera Judicial aprobará la impartición de los mencionados cursos de preparación para acceder a las categorías en cuestión, conservando de esa manera el gran logro alcanzado referente a la vinculación entre carrera y escuela judiciales.





sias constitucionales locales entre los distintos órganos del poder público y acciones de inconstitucionalidad, analizando en abstracto la constitucionalidad de leyes locales; atribución que se ha estimado por algunos, como una anomalía del régimen democrático y de la teoría constitucional, denominada argumento contra mayoría, que en esencia se refiere a que la población no elige a sus jueces y al porque éstos pueden anular una ley expedida por los representantes populares.

Ante tales argumentos, se debe señalar que al constituirse el Poder Judicial como tutelador del estado democrático y constitucional, mas que considerarse un asunto contra mayoría, debe estimarse que se ejerce mas plenamente la pluralidad y la voluntad popular, pues es finalmente mediante la defensa de la supremacía constitucional y como garante del estado de derecho, donde se contiene la voluntad de la mayoría, lo que justifica y legitima su actuación.

## **2. LA INDEPENDENCIA DEL JUZGADOR**

El tema que me ha tocado comentar relativo a la inamovilidad judicial y los criterios de ratificación, es elemental para cualquier sistema jurisdiccional, por que se relaciona con la independencia del juzgador, pero mas aún, por que la figura del juez en el estado constitucional moderno y democrático, es el rostro de la justicia del Estado, donde la actuación de éste, es determinante y fundamental en la legitimación del Poder Judicial.

La idea de independencia judicial nace como antítesis del poder absolutista y totalitario y se vincula estrechamente con la del estado de derecho, como uno de sus elementos esenciales y de la misma se extrae su significado mas amplio, “que la impartición de justicia no debe de estar supeditada a los órganos del poder político”.

La historia de la independencia judicial, se empezó a formular como una reserva a los jueces y tribunales de la función de juzgar dentro del esquema de división de poderes. En este sentido, la primera garantía de la independencia judicial radica en la reserva de la función jurisdiccional en el poder judicial, con la eliminación de cualquier facultad jurisdiccional en manos de los otros poderes, y la segunda, lo constituye la independencia personal del juez y su lucha por su inamovilidad, ya reconocida en la constitución estadounidense, al establecerse que los jueces desempeñaran sus cargos mientras dure su buena conducta y que la remuneración por sus servicios no podrá disminuirse mientras desempeñen sus puestos. Tam-



dor permanece de por vida en el cargo y los que localizan la inamovilidad cuando, no obstante que la duración no es de por vida, sino por periodos más o menos largos, durante ellos no podrán removerse a los jueces de sus encargos a no ser por faltas graves y mediante procedimiento legal.

Al margen de tales concepciones, la inamovilidad considero, debe garantizar que los jueces tengan la convicción plena de que no podrán ser privados de sus cargos durante los lapsos para los que sean designados, y no necesariamente se relaciona con la permanencia de por vida en los mismos.

En México, la inamovilidad judicial se ha regulado en los documentos constitucionales que parten de la Constitución de Cádiz la que la reconoce ampliamente; en la Constitución Federal de 1824, se estableció con el propósito de asegurar la libre actuación del Poder Judicial, no obstante, esta libertad fue restringida en el régimen centralista de 1836, con la creación del Supremo Poder Conservador que contaba con facultades de suspender en sus funciones a la Alta Corte de Justicia.

Al restaurarse el régimen federal de 1824, con el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, se restablece, el principio de inamovilidad, sin embargo, en la Constitución Federal de 1857, fue seriamente afectado, tanto que en 1878, Justo Sierra escribió en el periódico “La Libertad”, “Si tenéis alguna otra formula que no sea la inamovilidad, para obtener la independencia del Poder Judicial, ¿Qué esperáis? Porqué no la presentáis.

No es sino hasta la Constitución de 1917 cuando se logra de manera más acabada la integración y facultades constitucionales del Poder Judicial y en ese tenor su autonomía respecto de los otros poderes.

Una de las medidas que adoptó el constituyente de 1917 para asegurar la independencia judicial fue la de suprimir la Secretaria de Justicia la cual durante la dictadura de Pofirio Díaz fue el instrumento administrativo del ejecutivo federal para someter al poder judicial. Por esta razón, desde 1917 el gobierno y la administración de este poder fueron encargados al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que fue el órgano competente para designar a los magistrados de circuito y a los jueces de distrito, para determinar su adscripción y en general para tomar las decisiones mas relevantes sobre el gobierno y la administración del Poder Judicial Federal

Sin desconocer que las reformas a la Constitución de 1917, perfilaron a un Poder Judicial cada día más independiente y autónomo, esto fue afectado por el régimen presidencialista por todos conocido, por lo que fue



Tanto en el ámbito federal como en esta Entidad, una de las responsabilidades que competen a los Consejos de la Judicatura, es velar por la autonomía de los órganos del Poder Judicial, así como por la independencia y la imparcialidad de sus integrantes.

A la par de esta responsabilidad, también es atribución del Consejo de la Judicatura en la Entidad, cuidar la efectividad de la carrera judicial que debe orientarse bajo los principios de independencia, objetividad, imparcialidad y excelencia, así como imponer las sanciones que procedan conforme a la ley.

## **5. LA INAMOVILIDAD JUDICIAL Y CRITERIOS DE RATIFICACIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO**

En el Estado de México, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, son nombrados por el Consejo de la Judicatura con la aprobación de la Legislatura o la Diputación Permanente. Este aspecto fortalece el sistema democrático de división de poderes, por la autonomía del Poder Judicial Local para la designación de sus Magistrados, y a la vez se legitima el nombramiento y actuación de éstos, al contarse con la aprobación de los representantes populares.

Por lo que hace a los Jueces de Primera Instancia y de Cuantía Menor, son nombrados por el Consejo de la Judicatura.

En cuanto a la inamovilidad judicial, los magistrados son nombrados por un periodo de quince años, y solo podrán ser privados de sus cargos por la legislatura, a petición del Consejo, por faltas u omisiones graves en el desempeño de sus funciones, por mala conducta o por que estén incapacitados física o mentalmente, previo procedimiento legal.

En relación a los jueces de primera instancia y de cuantía menor, los primeros durarán en su encargo un período de 6 años, y los segundos 3 años; ambos no podrán ser removidos de sus cargos sino en los casos que prevea la ley. Y se establece como facultad del Consejo de la Judicatura, poder ratificarlos hasta por un periodo más, siempre que su función haya sido desempeñada con probidad, responsabilidad y eficiencia.

Lo anterior subraya la inamovilidad de jueces y magistrados en el Estado, lo cual garantiza que durante el tiempo de su designación puedan actuar con la libertad que deriva de la imposibilidad que se les prive de su cargo por cuestiones políticas.

En lo que hace a los criterios de ratificación, debo puntualizar que es



a los demás servidores sujetos a la carrera judicial, arribar a los más altos cargos, propiciando un clima motivacional que redunde en la mejor impartición de justicia.

No obstante lo anterior, los efectos de la sana temporalidad así regulada en la entidad y a 10 años de existencia del Consejo de la Judicatura, hace necesario un replanteamiento a la misma, pues cuando el juzgador se encuentra en plenitud de facultades y sobre todo con la experiencia adquirida en su labor jurisdiccional diaria, ha tenido que separarse de sus funciones por disposición legal.

Ante ello, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, ha considerado necesario promover iniciativa de reformas, que permitan mantener, a los recursos humanos que forma y capacita la propia institución a través de los diferentes cursos, especialidades y maestrías que se imparten por la Escuela Judicial y otras instituciones.

Así, la iniciativa de reforma propuesta, no busca la inamovilidad del juzgador, que se ha considerado por algunos, aunque esta concepción no se comparta, como obstáculo para la eficacia y transparencia de la función jurisdiccional, ni limita la carrera judicial, sino por el contrario, pretende que el nombramiento del juzgador, sea no solo por uno sino por los periodos necesarios y que su permanencia sea materia de análisis y valoración de manera periódica.

Con tal referencia y permaneciendo la sana temporalidad en la función jurisdiccional que fue el espíritu de la reforma constitucional local y legal de marzo de 1995 en el Estado, se proponen reformas y adiciones a la legislación secundaria para que los juzgadores puedan ser ratificados por periodos de gestión, siempre y cuando cumplan con exámenes de actualización, realicen su función bajo los principios que para la administración de justicia se establecen constitucionalmente y además considerando, el desempeño en el ejercicio de su función, los resultados de visitas de supervisión, los cursos de actualización y especialización realizados durante el periodo de su gestión y no haber sido sancionados por falta que haya ameritado la suspensión en el cargo; criterios que se estiman son más objetivos.

Con lo anterior se ratifica la sana temporalidad en el ejercicio de la función jurisdiccional, en justo equilibrio con la permanencia en el cargo que como garantía jurisdiccional es necesaria para fortalecer la independencia del juzgador, conjugando además los intereses de la institución y



base en razones y explicarlas, pues de lo contrario la decisión del juez puede parecer arbitraria o parcial.



de al argumento del “proceso de derivación” dentro de la Teoría Pura del Derecho de Kelsen,<sup>4</sup> de acuerdo con lo cual la consideración de un acto de creación de derecho se aplica no sólo respecto de la relación entre la constitución (norma básica) y la legislación secundaria o derivada, sino también a la relación entre las leyes y las decisiones judiciales, esto significa que no únicamente la legislación ordinaria sino también las decisiones que emiten los jueces cumplen una “función creadora” de derecho, por tanto, la relación entre la decisión judicial y la ley que debe ser aplicada (su contenido y dimensión real, diríamos nosotros), no puede tener un carácter meramente lógico ni limitado a la simple y mecánica aplicación, de ahí que la especialización se justifica en función de la propia exigencia de superior conocimiento y capacitación específica de aquél que para aplicar debe interpretar y desentrañar el contenido de la norma, esto es, de acuerdo a lo delicado y superior de la naturaleza misma de la función jurisdiccional.<sup>5</sup>

Como puede advertirse, el tema de la especialización judicial es de una complejidad y alcance mayor, a la idea inicial que lo reduce a una simple cuestión de competencia o de distribución de actividad.

Es por lo anterior que, de entrada, no existe problema alguno para comprender y aceptar lo correcto del planteamiento en cuanto a considerar a la especialización desde esa perspectiva estrictamente competencial e incluso como producto de una decisión útil y práctica de carácter administrativo, en aras de lograr la debida distribución de las cargas de trabajo en el interior del Poder Judicial.

Sin embargo, aun y cuando aceptemos de inicio esa perspectiva, de ningún modo puede pensarse que esa es la única noción o alcance que corresponda a la idea de la especialización judicial, mucho menos que únicamente pueda vincularse con el fin de distribuir administrativamente los asuntos derivados de los conflictos entre particulares y que requieran ser dirimidos ante los tribunales.

---

<sup>4</sup> Kelsen, Hans, *Contribuciones a la Teoría Pura del Derecho*, Ed. BEFDP, N°. 8, Colección Dirigida por: Ernesto Garzón Valdés (Universidad de Maguncia Alemania) y Rodolfo Vázquez (ITAM México), Tercera edición, México 1995, p.84.

<sup>5</sup> Al respecto podemos citar las propias consideraciones Kelsenianas, bajo el siguiente tenor: “Es una opinión generalmente aceptada, y no una tesis específica de la Teoría Pura del Derecho, que una ley es constitucional si ha sido dictada de conformidad con las provisiones de la constitución que se refieren a la creación y al contenido de la ley, y que una decisión judicial es legal si ha sido dictada de conformidad con las provisiones de la ley a aplicar en lo que se refiere a la creación y al contenido de la decisión judicial. Pero esto no significa que la derivación de la norma inferior a partir de la superior sea una operación meramente lógica”. Hans Kelsen, Op. cit. p.86.



las condiciones adecuadas para el bienestar social en un estado auténtico de derecho, pues la seguridad jurídica ha sido reconocida de manera tradicional como uno de los “fines del derecho”<sup>11</sup>.

Ahora bien, por seguridad jurídica se puede entender “la certeza que tienen los sujetos de derecho de que su situación jurídica no será modificada sino mediante procedimientos establecidos previamente”.<sup>12</sup>

Por nuestra parte, y al referirnos a la seguridad jurídica como principio constitucional, lo hemos definido como “la garantía individual de los gobernados, consagrada a nivel de carácter constitucional, de donde deriva el encauzamiento de la autoridad estatal dentro de los márgenes de la constitucionalidad y legalidad, es decir, la obligación de que la autoridad se apegue en su actuación a las leyes que le autoricen a actuar y sólo dentro de los límites y ante los supuestos en donde se faculte esa actuación [...]”<sup>13</sup>

Por tal razón, como sostiene el maestro López Ayllón, resulta obvia la relación entre estado de derecho y seguridad jurídica. Si el primero supone el gobierno de las normas en un tiempo/espacio determinado, esto sólo sucede en la medida que aquéllas sean efectivas a través de un aparato especializado responsable de su aplicación dotado de legitimidad. La seguridad jurídica no es sino la traducción práctica de la eficacia de las normas como reguladoras de conductas.<sup>14</sup>

Derivado de lo anterior, se hace también evidente que las judicaturas enfrentan grandes retos relacionados con la función jurisdiccional de estado en general y particularmente con su participación esencial en esa tarea de construcción de seguridad a la que nos hemos referido, dada la obligación de generar, junto con el resto de actores implicados, las condiciones favorables para la interacción y mejor desarrollo social.

Así, la forma en que las judicaturas operen será objeto de análisis y crítica, en la medida en que logren o no adecuar de mejor manera las condiciones técnicas e institucionales de la función judicial, a los fines perseguidos en la actualidad en aras del efectivo funcionamiento del ejercicio jurisdiccional.

---

<sup>11</sup> Cfr. en este sentido la obra de Le Fur, Delos, Radbruch y Carlyle, *Los Fines del Derecho, Bien Común, Justicia, Seguridad*, Traducción de Daniel Kuri Breña, manuales universitarios”, 2ª edición, UNAM, México 1981.

<sup>12</sup> López Ayllón, Sergio, Op. cit., p. 145.

<sup>13</sup> Cfr. En :Luna Castro, José Nieves, *El Concepto de Tipo Penal en México*, Ed. Porrúa, 3ª edición, México 2003; p.237.

<sup>14</sup> López Ayllón, Sergio, Op. cit., p.146.



sólo contando con jueces especializados puede realmente ofrecerse un servicio público y una función jurisdiccional de estado, capaz de satisfacer las crecientes demandas de confiabilidad en las resoluciones judiciales, en principio a nivel nacional, local o interno, pero además susceptibles también de ubicarse a la altura de la exigencia y evolución del derecho internacional y de las sociedades contemporáneas, incluyendo obviamente a la mexicana.

Además, sólo la especialización completa a nivel de los órganos judiciales terminales y dotados de la facultad de creación jurisprudencial, puede ofrecer la posibilidad de cumplir satisfactoriamente y no a medias, la obligación de crear certeza o seguridad jurídica evitando la proliferación excesiva de criterios contradictorios, y en su caso, la dilación en su trámite y resolución.

Un ejemplo de la necesidad de dicha actualización en cuanto a la especialización judicial, podría ser el de la Suprema Corte Alemana conforme a su estructura vigente desde el año de 1988, según publicación del Ministro Guenter Schaub en la revista "Arbiet und Recht" números 1-2/88<sup>15</sup>, citada por Walter Frisch Phillipp y José Arturo González Quintanilla, al realizar un muy interesante trabajo en el campo de la metodología jurídica relativa a la función jurisdiccional. Según los datos aportados, las competencias de las distintas Salas relativas a una misma materia que integran la Suprema Corte en aquel país, a su vez se subdividen distribuyéndose los asuntos según los diversos sectores de la misma rama. Así en materia laboral, por ejemplo, se mencionan ocho distintas Salas<sup>16</sup> que conocen, cada una, de su "propio y exclusivo sector" reflejando una especialización de alto grado y sumamente detallada, a lo que nosotros llamaríamos una supraespecialización.

De acuerdo con tales autores y con quienes coincidimos totalmente, la especialización de los jueces "conduce a un rendimiento mejor de los mismos tanto en cuanto al nivel de calidad como en cuanto a la celeridad del ritmo de trabajo"<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Publicación citada por Walter Frisch Phillipp y José Arturo González Quintanilla, en su obra *Metodología jurídica en jurisprudencia y legislación*, Ed. Porrúa, México 1992, pp. 90-91.

<sup>16</sup> Walter Frisch Phillipp y José Arturo González Quintanilla, informan en su muy interesante trabajo de la distribución y organización de las competencias de dicha Corte en la entonces República Federal de Alemania, detallando cómo, en materia laboral, cada una de las Salas está integrada por un Presidente y dos Vocales (todos con carácter profesional) así como por dos "jueces honorarios", uno por parte de los trabajadores y otro, de la de los empresarios, ambos también con educación jurídica especializada. También se da cuenta del alto grado de especialización de las Salas de la Corte Alemana no sólo en la materia laboral sino en otras distintas, según disposición del Ministerio Público de Justicia Alemán, relativa al año de 1988, de acuerdo con el cual existen también once Salas civiles y cinco Salas penales "con reparto de materias especializadas" y además ocho Salas para la jurisdicción disciplinaria "de diversos tipos de profesionistas". Op. cit., p. 91.

<sup>17</sup> Walter Frisch Phillipp y José Arturo González Quintanilla. Op. cit., p. 90.





más significativas de la época reciente, sobre todo a nivel constitucional y, consecuentemente, a la estructura del Poder Judicial de la Federación, especialmente respecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y las implicaciones derivadas de todo ello.

Por principio debe aclararse que el tema de la especialización no es nuevo, pues de alguna manera ya en otras épocas los tribunales funcionaban esencialmente con base en un sistema especializado en razón de fueros o de temas específicos por tratar.

Se dice que los tribunales actuales de nuestro país derivan del derecho mexicano del siglo XIX, y que éste a su vez fue influenciado por modelos del derecho Español, Francés y el de los Estados Unidos de Norteamérica.

Los tribunales existentes en México durante la colonia o también llamados “novohispánicos” basaron su estructura en los que existían en esa época en España, destacándose dos grandes tipos o sectores: a) de justicia ordinaria y b) de justicia especial. Se trataba pues de una organización de tribunales en razón de fueros.

Las “Reales Audiencias” de justicia ordinaria, se llegaron a considerar los tribunales más significativos de la época, los que derivaron de la cédula real de 1528.<sup>20</sup>

La Justicia especial se constituía por diversos tribunales cuya naturaleza correspondía al fuero de las personas que se sujetaban a ellos, así por ejemplo, se pueden mencionar tribunales como el de la inquisición, de indios, de cuentas, de protomedicato, de la Acordada, eclesiásticos y militares.

Durante el siglo XX, una de las modificaciones importantes a la estructura del Poder Judicial de la Federación fue la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito en 1951; también destaca la reforma de 1987, que entró en vigor en 1988, cuando se incorpora abiertamente la idea inicial de convertir a la Suprema Corte en un tribunal únicamente de constitucionalidad; pero sin duda la más significativa y reciente, ha sido la gran transformación acaecida con motivo de las reformas constitucionales de 1994-1995, a partir de las cuales, esencialmente y con algunas modificaciones ocurridas en 1999, subsiste la estructura actual del Poder Judicial de la Federación.

Derivado de lo anterior, la actual estructura tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como de los tribunales colegiados de circuito en

---

<sup>20</sup> Soberanes Fernández, José Luis, *El Poder Judicial Federal en el siglo XIX, (notas para su estudio)*, UNAM 1992.



*su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.*

*Artículo 100. [...] La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.*

Es claro que todos los principios ahí implicados resultan igualmente importantes dado que participan del mismo rango constitucional, sin embargo, para los efectos de nuestra exposición, son especialmente relevantes los de profesionalismo y excelencia, pues dada su consistencia, vinculada sin duda con la idea de superación y preparación personal para el mejor conocimiento y capacidad superior u óptima para la resolución de los problemas o conflictos a resolver por parte de los jueces, es obvio que la especialización de éstos juega un papel importante respecto de esa profesionalización y excelencia posibles, ello derivado del criterio lógico en el sentido de que, a mayor especialización (lo que necesariamente implica mayor conocimiento sobre el tema), mayor será también la posibilidad de excelencia y profesionalismo en relación con las cuestiones a tratar.

Ahora bien, por excelencia y profesionalismo, según el Diccionario de la Lengua Española, y destacando aquello que estimamos conducente de acuerdo con la función del ejercicio jurisdiccional profesional, debe entenderse:

*Excelencia.- (Del latín excellentia) Superior calidad o bondad que hace digna de singular aprecio y estimación una cosa.// 1. Tratamiento de respeto y cortesía que se da a algunas personas por su dignidad o empleo.// por excelencia. loc. adv. Excelentemente.// 2. por antonomasia.*

*Profesionalismo. m. Cultivo o utilización de ciertas disciplinas, artes o deportes [...].*

Luego, según hemos dicho, los mecanismos de especialización judicial, constituyen no sólo una opción administrativa para la distribución de las cargas de trabajo entre los diversos órganos jurisdiccionales, sino una necesidad e incluso obligada decisión de la judicatura, a fin de alcanzar la observancia de los principios constitucionales en cuestión, que como se ve, rigen la carrera judicial en nuestro país.

Es por eso que, a manera de ejemplo respecto de la insatisfacción a plenitud de tales principios (derivada de la ausencia de la especialización requerida) puede invocarse, inicialmente, la problemática surgida del sis-



un factor indispensable para el debido ejercicio de la función jurisdiccional.

- La tendencia globalizante en todos los ámbitos y específicamente en el aspecto jurídico, ha obligado a los poderes judiciales del mundo a afrontar retos inherentes a la situación contemporánea que se vive; uno de ellos es sin duda el de brindar un acceso a la justicia no únicamente desde el punto de vista cuantitativo sino también cualitativo, es decir, una mejor calidad en el servicio de la impartición de justicia por parte de los poderes judiciales y una de las herramientas que se ha convertido en un factor indispensable para lograr este objetivo, ha sido la especialización de la judicatura, esto es, la especialización judicial como forma de lograr una justicia de mayor calidad por su justificación técnica a la altura de las circunstancias y de las exigencias de las sociedades contemporáneas, en las que la especialización en todos los ámbitos resulta indiscutible.
- Los poderes judiciales de diferentes países y por tanto, diversos tribunales en el mundo, han encontrado en la especialización de la magistratura o especialización judicial, un mecanismo efectivo e indispensable para lograr enfrentar los retos de la globalización y de la cada vez mayor exigencia de las sociedades modernas por contar con una tutela efectiva del acceso a la justicia.
- La necesaria actualización en el caso de la judicatura mexicana resulta impostergable, no sólo en función de la pertenencia a un mundo cada vez más globalizado en el aspecto jurídico y en temas tan importantes como los derechos humanos, el medio ambiente, el crimen organizado, la economía de mercado, etcétera, sino también debido a la finalidad expresamente plasmada en la Constitución Mexicana a partir de las reformas de 1994-1995 (que por cierto dieron lugar a la creación de los Consejos de la Judicatura en México y cuyo funcionamiento ahora cumple diez años), finalidad que se sintetiza con la idea de fortalecer e independizar al poder judicial a través de varios mecanismos, surgiendo así los principios que rigen la carrera judicial en México y obviamente la función de los órganos de la judicatura, siendo dichos principios los de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia, de ahí que, la especialización



- Judicial de la Federación. Una visión del siglo XX.* Suprema Corte de Justicia de la Nación. Segunda edición. Primera reimpresión. México 2004.
- Castellanos Tena, Fernando, *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*, Ed. Porrúa, 34° edición, México 1999.
  - *Cinco años del Consejo de la Judicatura Federal. Logros y avances. Quinto aniversario.* Consejo de la Judicatura Federal. Febrero 2000. México 2000.
  - Cossío Díaz, José Ramón. *Cuadernos para la Reforma de la Justicia.* Universidad Nacional Autónoma de México. México 1996.
  - Delgado Barrio, Javier y Melgar Adalid, Mario (Conferencias). "México y España Administración de la Justicia 1998". Instituto de la Judicatura Federal. Primera edición. México 1998.
  - *El Poder Judicial de la Federación fortalece su independencia.* Primera edición. México 1997.
  - *Encuentro de los Consejos Mexicanos de la Judicatura.* Consejo de la Judicatura Federal. Primera edición. México 1996.
  - Del ciclo de Mesas Redondas Conmemorativas del Octavo Aniversario del Consejo de la Judicatura Federal 26-30 de mayo de 2003. Consejo de la Judicatura Federal.
  - *Diccionario de la Lengua Española.* Real Academia Española. Vigésima Primera Edición. Ed. Espasa. Madrid 1992.
  - Fernández Doblado, Luis. *Ensayos y conferencia de los forjadores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Penal Internacional.* Primera edición. México 2004.
  - Fix Zamudio, Héctor. *Breves reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura.* Primera edición. México 1997.
  - Fix Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón. *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano.* Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1999.
  - Frisch Philipp, Walter y González Quintanilla, José Arturo. *Metodología jurídica en jurisprudencia y legislación.* Ed. Porrúa, S.A. México 1992.
  - Góngora Pimentel, Genaro David. *El Estado de Derecho como Promotor del Desarrollo Económico Nacional.* Colección Discursos. Número 5. Primera edición. México 2000.



Sección 5º, 4ª. Edición, Ed. Bosch, Barcelona, España, 2001, pp.447-551

- *Normas fundamentales*. Tomo I. Consejo de la Judicatura Federal. Cuarta edición actualizada. México 1999.
- *Reforma Constitucional y Legal 1982-1987*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Primera edición. México 1987.
- *Seminario de Actualización sobre la Reforma Procesal Civil y Mercantil 1996*. Instituto de la Judicatura Federal. México 1997.
- *Semanario Judicial de la Federación. Épocas*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México 1996.
- *Suprema Corte de Justicia de la Nación. Su integración y funcionamiento*. Poder Judicial de la Federación. Segunda edición. México 1999.
- Valls Hernández, Sergio. *Importancia y trascendencia de los Consejos de la Judicatura*. Número 3. Colección Reforma Judicial. Primera edición. México 2001.



políticas institucionales de acción en el campo de la judicatura, cuya aspiración se enuncia en el artículo 2° del Estatuto del Juez Iberoamericano que señala:

*Los otros poderes del Estado y, en general, todas las autoridades y organismos nacionales e internacionales, así como los diferentes grupos y organizaciones sociales, económicos y políticos deben respetar y hacer efectiva la independencia de la judicatura.*

Esta independencia exterior se subclasifica en tres rubros, pudiendo ser política, presupuestal y funcional.

## 2.1 INDEPENDENCIA POLÍTICA

El Poder Judicial de un país es independiente políticamente en la medida que se rige por el principio de separación de poderes, y se fortalece mediante la introducción de formas organizativas que aseguran su autonomía y autogobierno, como la creación del Consejo de la Judicatura.

La autonomía judicial se elevó a rango constitucional señalando que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Jueces de Distrito; mientras que en las entidades federativas que componen el país se deposita en los respectivos Tribunales Superiores de Justicia (Magistrados) y jueces; sin embargo cabe plantearnos la siguiente interrogante: ¿Existe efectivamente en México una separación total del Poder Judicial respecto a los poderes restantes, tanto en el aspecto formal como en el fáctico o material?

Formalmente la respuesta es afirmativa en la medida que el Supremo Poder de la Federación asigna al poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial una competencia en razón de su propia naturaleza; sin embargo, vale decir que esa separación y, por ende, la independencia política del Poder Judicial es sólo aparente, pues la propia ley prevé intromisiones competenciales en el sistema de justicia, otorgando también atribuciones propias sobre esta materia a los otros dos poderes en los siguientes ejemplos:

- Si al Poder Judicial le corresponde la impartición y administración de justicia, ésta debe darse en todas sus posibilidades y materias, y no como sucede en México, que los órganos jurisdiccionales que la imparten en materia laboral, administrativa y agraria (Juntas de Conciliación y arbitraje, Tribunales de lo Contenen-



normativo referente al sistema de justicia penal resulta apenas medianamente idóneo para garantizar la independencia judicial. Sin embargo, estimamos que la independencia judicial se fortaleció al atribuirse la función de gobierno al Consejo de la Judicatura, que aporta una nueva faceta que seguirá avanzando hasta eliminar las reminiscencias de un arraigado “Presidencialismo” que ha imperado desde tiempos remotos y ha conducido a una “politización de la judicatura”<sup>4</sup>, altamente reprochable para el Poder Judicial, cuando se respira una comparsa partidista entre poderes, anteponiendo finalidades políticas a las mejoras reales del sistema penal o cuando existe “línea” del Poder Ejecutivo, Legislativo o cualquier otra fuerza política para crear o desvanecer un delito.

Debe existir un amplio margen de respeto para las funciones encomendadas a cada instancia y una garantía plena a través de los diversos instrumentos normativos, pues en ello radica la credibilidad, legitimación y eficacia del Poder Judicial y la confianza ciudadana en cada juez. Solo la apolitividad del Poder Judicial lo hará fuerte y podrá preservar su autonomía.

## 2.2. INDEPENDENCIA PRESUPUESTAL

Entendemos por “presupuesto” el plan de acción estatal de gasto para un periodo futuro, generalmente un año fiscal (enero a diciembre) a partir de los ingresos disponibles por diversas fuentes tributarias (impuestos) y no tributarias (derechos o ventas de productos diversos). Respecto al Poder Judicial, la independencia presupuestal hace referencia a cuatro aspectos que considero imprescindibles para consolidarla:

- Determinación de su presupuesto en la Constitución, independientemente de las otras fuentes con que cuente, lo que en México no está garantizado, ya que el Poder Ejecutivo tiene a su cargo la iniciativa, ejercicio y control de todo el gasto público.
- La Administración propia de sus recursos a través de un órgano que no ejerza funciones jurisdiccionales (Consejo de la Judicatura), sin dejar de mencionar que todavía algunas Entidades Federativas se encuentran aún especulando y disintiendo de las bondades o perjuicios que puede acarrear esta figura.
- Remuneración adecuada a la responsabilidad del cargo de cada servidor judicial (secretarios, actuarios, notificadores, técnicos ju-

---

<sup>4</sup> Distinto a la “Judicialización de la Política”, que entraña un posicionamiento estratégico de los jueces quienes, a través de sus resoluciones, influyen en el devenir político e institucional del Gobierno.



ma de oposición en la carrera judicial<sup>5</sup>, que puede convocar a aspirantes libres, o bien limitarlo sólo para aquellos que forman parte del Poder Judicial, con dos notables diferencias:

- Que después de la oposición se realice un curso de formación inicial para aquellos que lo aprobaron garantizando su plaza en forma vitalicia (España); o,
- Que se someta el aspirante a un curso de formación inicial y después quienes aprueban participan en un concurso de oposición por las plazas vacantes, que tienen una duración determinada según el puesto al que se aspire (seis años para Juez con posibilidad de prorrogar por otro tanto igual o quince años para Magistrado en el Estado de México).

Este último modelo ha sido preferido en México para la designación de casi todas las categorías de servidores judiciales, salvo ligeras variantes en algunos estados de nuestro país. Importa destacar que ambos casos constituyen una garantía de preparación técnica y de igualdad de posibilidades de los candidatos, disminuyendo los riesgos de la designación discrecional, ya sea al interior del propio Poder Judicial o al exterior del mismo, pero se le acusa de no otorgar criterios para valorar la imparcialidad ni la rectitud de los candidatos.

Es indudable que cada juez cuya designación no ha sido gratuita, sino que ha obedecido a un proceso formal de competencia (oposición) que evalúe su calidad y capacidad profesional, no siente mayor compromiso para resolver un asunto que el de hacer honor a esa alta responsabilidad con la misma calidad profesional que lo llevó a obtener el puesto; sin embargo, aquél que lo obtuvo por cualquier sistema de venalidad, comprometerá por un lado, la función jurisdiccional en cada resolución ante la lealtad y obediencia que debe a quien lo designó, y por otra parte, no sentirá que cada resolución es un motivo para poner a prueba los méritos profesionales por los que fue nombrado.

Por cuanto a la *estabilidad* como cualidad que fortalece la autonomía judicial, la mayoría de los doctrinarios la han explicado a través de la figura de la inamovilidad judicial entendida en dos sentidos:

- Como garantía que deben gozar los funcionarios judiciales de permanecer en sus puestos sin limitación de tiempo y,

---

<sup>5</sup> La carrera judicial supone entre otras cosas, que los jueces son nombrados y destituidos según criterios exclusivamente profesionales y que pueden pasar de un categoría inferior a otra más elevada gracias a la aplicación de tales criterios.





cualquier otro estímulo que no sea el sometimiento exclusivo a la ley y su sentido de justicia; Esta independencia ya no hace referencia a las directrices institucionales que deben guiar al Poder Judicial, sino a la actitud personal y posición autónoma que debe asumir cada Juez respecto a los siguientes estímulos que pudieran influir y condicionar su decisión.

### 3.1. AUTONOMÍA FRENTE A INSTANCIAS JUDICIALES SUPERIORES

Si bien el Sistema Judicial mexicano está basado en un modelo de tipo jerárquico donde el personal jurisdicente se distribuye en una serie de categorías jerárquicamente dependientes unas de otras, no se debe olvidar que desde el más modesto de los Jueces de Paz o de Menor Cuantía hasta el más encumbrado Magistrado o Ministro encarnan por igual la misma potestad jurisdiccional sobre los asuntos de su “competencia”, y ninguno debe admitir la más mínima injerencia en su ejercicio. No gozan de autonomía los órganos inferiores respecto a los de rango superior, cuando por ejemplo, al momento de resolver, un Juez se vincula necesariamente a los “criterios” que haya dictado el circuito o la sala a la cual esté adscrito o cuando algún Magistrado se atreve a “recomendar” algún asunto o sugerir una solución a un Juez de grado inferior, utilizando su posición que psicológicamente representa jerarquía y poder. Recordemos que en Derecho no se aplican reglas con rigor matemático de manera que la solución de un asunto dependerá del empleo de los argumentos más racionales, convincentes y de la mayor profesionalización y eticidad de quien la dicte, pudiéndose, sin embargo, generar distintas soluciones.

### 3.2. AUTONOMÍA FRENTE AL CONSEJO DE LA JUDICATURA

El Consejo de la Judicatura Federal nació en México a partir de la reforma judicial de 1994, siendo un órgano de naturaleza administrativa, cuyo efecto positivo es notorio al permitirle a jueces y Magistrados dedicarse sólo a las labores jurisdiccionales; pero pese a lo anterior existen efectos negativos ya destacados por la moderna sociología de las organizaciones. Se ha puesto de relieve que quienes ocupan dentro de las estructuras judiciales posiciones jerárquicamente más elevadas se convierten inevitablemente en detentores de poderes reales de carácter informal, notablemente eficaces y difícilmente controlables. De ahí que si no se tiene clara conciencia de lo que esa función significa se puede generar un ejercicio distorsionado de ese poder, cuando, por ejemplo, la potestad disciplinaria



En México radica una fuerte ideología formalista al momento de resolver, de modo que se han privilegiado con frecuencia figuras como el sobreseimiento, la improcedencia, el “amparo para efectos” o las reposiciones de procedimientos, hasta convertirlos en elementos neutralizadores para eludir el análisis sustancial del litigio sometido al tribunal, situación que si bien da pauta para sacudirse excesivas cargas de trabajo, es contraria a los fines del derecho.

Cada vez que un Juzgador emite una resolución de improcedencia, sobreseimiento o reposición del asunto, no para enmendar algún vicio procesal de fatales consecuencias para las partes, sino para eludir el estudio profundo de las pretensiones, se defrauda la expectativa social y se pone en entredicho la legitimación del poder que representa. La actividad jurisdiccional exige mejores y mayores razonamientos de fondo y no una búsqueda de mayores requisitos formales.

En otro contexto, paralelamente a las grandes bondades de la jurisprudencia, la obligación legal del intérprete a seguir esos “criterios establecidos del alcance de la norma” ha desarrollado para la Judicatura una “forma jurisprudencial de resolver”, donde lejos de analizar las particularidades del asunto sometido a su consideración se reduce la labor argumentativa del fallo a un listado de tesis que el Juez trata de encuadrar dogmáticamente, pese a que sólo medianamente se adecuen y sin remitirse al estudio del precedente del cual derivó.

La diversidad de la realidad social es la que, interactuando con el Derecho, condiciona unas soluciones de contenido fuertemente creativo y en las que en gran medida están presentes las valoraciones del juez, pudiendo apoyarse con algunas jurisprudencias de las que se conoce el precedente que las originó y el justo sentido que sustentó su texto. Empero, frecuentemente se desvirtúa esa dinámica incrementada con el apoyo de la computadora, al sustituir casi por completo dicho estudio por la transcripción de un catálogo de tesis jurisprudenciales haciendo que la resolución quede seriamente cuestionada y que la legalidad se convierta en una paradoja.

La obediencia ciega y rígida frente a los criterios estereotipados de la jurisprudencia es susceptible de detenida consideración desde el punto de vista de la independencia judicial, ya que incluso se admite por imperativo legal la posibilidad del cambio de criterio ante las circunstancias peculiares del caso y la evolución de los valores en juego.

A mayor abundamiento, un terreno poco explorado en México es el rela-



recho a la personalidad, la presunción de inocencia que le asiste al procesado al exhibirlo como responsable de un delito sin que todavía haya determinación judicial, causándole daños que no pueden ser reparados tras la absolución, así como erosionando la rectitud e imparcialidad judicial al influir en el Juez para provocar la inculpación de un inocente, la absolución del culpable o la imposición mayor o menor de la pena que se hubiera determinado si no hubiese existido presión de la prensa. Los operadores del Derecho no pueden actuar temerosos del fantasma del “estereotipo del delincuente”, de la “alarma social” o la “inseguridad ciudadana” narrados por los medios de comunicación que se presentan amenazadoramente en la resoluciones al momento de valorar las pruebas y determinar las responsabilidades contraviniendo al principio de independencia judicial.

### **CONSIDERACIONES ÚLTIMAS**

A manera de reflexión final, los Tribunales Judiciales son instituciones modélicas y conductos de resolución justa de conflictos sociales que necesariamente deben gozar de autonomía. La independencia judicial es un terreno sobre el cual se requiere trabajar en México para evitar ser contaminados con algunos de los vicios que he destacado en estas líneas, ya que el centro de gravedad de la producción jurídica está tanto en la norma como en la decisión razonada que la aplica; pero ninguna mejora legislativa, institucional o personal abatirá la escasa o nula experiencia democrática de las instituciones, la ingerencia política, la pobre formación académica, la corrupción, las tradiciones de los “intereses creados”, entre muchos otros ejemplos, sin un cambio profundo en la mentalidad de quienes somos parte de este engranaje a fin de que el ciudadano aprecie la labor del sistema de justicia por su calidad y su capacidad de someterse a la confrontación y a la crítica.

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL



COLOQUIO NACIONAL  
TERCER FORO

Toluca, Estado de México, 19 de agosto de 2005



## LA FACULTAD DE SOLICITAR LA MODIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN<sup>1</sup>

### I. ANTECEDENTES

Se ha dicho, y con razón, que la reforma constitucional de 1994 que crea el Consejo de la Judicatura Federal absorbió las facultades referidas a la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación que tenía hasta entonces la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, con ello, fortaleció el papel de este alto cuerpo colegiado como órgano estrictamente jurisdiccional y de control constitucional. Dentro del cúmulo de funciones sí jurisdiccionales con las que ya contaba en la época de esa reforma, encontramos la de decidir sobre las solicitudes de modificación de su propia jurisprudencia, conforme al artículo 197 de la Ley de Amparo. Facultad introducida mediante la gran reforma a este ordenamiento del año 1988 y la cual tuvo a su vez origen en la modificación del año de 1987 a los artículos 73, 94, 97, 101 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la que precisamente se inicia ese proceso para que la Suprema Corte se transforme en un auténtico tribunal constitucional, asignándole la función de supremo intérprete de la Ley Suprema y delegándole a los tribunales colegiados de Circuito el control total de la legalidad.

El referido numeral 197 de la Ley de Amparo, en su último párrafo a partir del Decreto del 21 de diciembre de 1987, que reformó diversas disposiciones de la Ley de Amparo, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1988, dispone:

*Las salas de la Suprema Corte de Justicia y los ministros que las integren y los tribunales colegiados de Circuito y los magistrados que los integren, con motivo de un caso concreto, podrán pedir al Pleno de la Suprema Corte o a la Sala correspondiente que modifique la jurisprudencia que tuviesen establecida, expresando las razones que justifiquen la modificación; el Procurador General de la República, por sí o por conducto del agente que al efecto designe, podrá, si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de treinta días. El Pleno o la Sala correspondiente resolverán si modifican la jurisprudencia, sin que su resolución afecte las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen dictado las sentencias que integraron la tesis jurisprudencial modificada. Esta resolución deberá ordenar su publicación y remisión en los términos previstos por el artículo 195.*

<sup>1</sup> Ponencia presentada por el magistrado de Circuito Alejandro Sosa Ortiz.



que malamente se les podría haber dotado de la facultad de resolver sin limitación alguna los temas de legalidad y constitucionalidad de reglamentos autónomos y municipales, y sujetarlos a la obligatoriedad de una jurisprudencia que data en ocasiones del año de 1917, y que generó la Suprema Corte precisamente al resolver los juicios de amparo que versaban sobre estos temas, cuando si bien se reconoce que una de las finalidades de la jurisprudencia es la de obtener seguridad jurídica, ello no riñe con el carácter dinámico que le es inherente. En efecto, la jurisprudencia parte de la norma jurídica en abstracto, pero la interpretación que de ésta realiza se hace confrontándola con una realidad circundante; como apunta el maestro Arellano García, la jurisprudencia es producto de la experiencia cotidiana, luego, al variar ésta puede también variar aquélla, pues incluso la doctrina le ha reconocido la bondad de ser el medio para ir ajustando la interpretación de la ley a las nuevas realidades.

El no haberle otorgado a los tribunales colegiados esta facultad de interrumpir y modificar la jurisprudencia de mérito hubiera significado, su congelamiento casi para siempre, pues dado el nuevo sistema de competencias establecido a partir de 1988 sólo la podría modificar o interrumpir haciendo ejercicio de la facultad de atracción de los asuntos involucrados. Es de apuntarse que para la utilización de esta vía: la libre interrupción de la jurisprudencia que se ha apuntado de la Suprema Corte de Justicia, anterior al 15 de enero de 1988, según lo ha establecido la Primera Sala en la tesis 1a. XXXIV/2000, se deben reunir los siguientes requisitos mínimos de procedencia:

- a) Que el Tribunal Colegiado interesado exprese en la ejecutoria que emita los datos de identificación de la tesis jurisprudencial de que se trate y transcriba su texto;
- b) que se establezcan las causas o motivos que se tuvieron para apartarse del criterio establecido; y,
- c) que se exponga fundada y motivadamente el nuevo criterio que se sustente.

## **II. JUSTIFICACIÓN Y REGULACIÓN**

Ahora bien, similares razones a las expuestas asisten a la facultad de solicitar la modificación de la jurisprudencia de la Suprema Corte. Veamos si este alto órgano colegiado, con motivo de la mencionada reforma de 1988, ya no tiene competencia para resolver en vía de amparo los plan-



la jurisprudencia cuya modificación se solicita, pues debe reconocerse que pueden aportar a la problemática un enfoque no vislumbrado por el tribunal colegiado ni la Suprema Corte.

- 2) En la solicitud se deben expresar las argumentaciones jurídicas en que se apoya la pretensión de modificación.

Al Procurador General de la República se le confiere la facultad discrecional de exponer su parecer sobre la solicitud, otorgándole el plazo de 30 días.

Lo resuelto por el Pleno de la sala correspondiente rige sólo para el futuro, pues no afecta situaciones jurídicas anteriores, y tiene, desde luego, el carácter de jurisprudencia obligatoria.

El Pleno de la Suprema Corte ha esclarecido el verbo “modificar” empleado por el legislador en el numeral en estudio y ha dicho que no está constreñido a su significado literal, conforme al cual sólo podrían cambiarse los elementos accidentales de la jurisprudencia sin alterar su esencia, sino que permite el cambio total de lo anteriormente sostenido, esto es, se trata no sólo de interrumpir un criterio jurídico, sino sustituirlo por otro que puede ser, inclusive, en sentido contrario, de manera que acorde con la intención del legislador, “modificar la jurisprudencia” significa cambiar de criterio, interrumpir la obligatoriedad de una tesis y emitir una que la sustituya (P.XIII/2004).

Es de apuntarse que en el proyecto de la SCJN de la Ley de Amparo ya no se habla de modificación, sino, de manera más propia, de sustitución de la jurisprudencia.

### **III. OPERATIVIDAD**

¿Cómo ha operado en la realidad esta facultad de solicitar la modificación de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación?

Como ya se dijo, esta facultad se originó con motivo de las reformas del año de 1988 a la Ley de Amparo, habiendo entrado en vigor el 15 de enero de ese año; de dicha data a la actualidad han transcurrido más de 17 años, y conforme a una revisión que hemos hecho, la Suprema Corte sólo ha fallado 5 solicitudes de modificación, todas ellas formuladas por magistrados de Circuito, dos de ellas por integrantes del 13° Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, otra por los integrantes del 3er. Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, otra por los magistrados del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y una más por integrantes del 2° Tribunal Colegiado en Materia Penal del



*COMPROMETA LA SALUD, LA SEGURIDAD O LA MORALIDAD DE LOS HIJOS, NI EL ESTABLECIMIENTO PREVIO DE PENSIÓN ALIMENTICIA. (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL).*

*CONCURSO DE DELITOS POR DOBLE HOMICIDIO, RESULTA INAPLICABLE POR EL JUEZ, CUANDO NO LO SOLICITÓ EL MINISTERIO PÚBLICO. (1ª./J. 5/93), sustituida por la jurisprudencia 1ª./J. 5/93 CONCURSO DE DELITOS, FACULTAD EXCLUSIVA DE LAS AUTORIDADES JUDICIALES EN LA IMPOSICIÓN DE LAS PENAS.*

Como podrá advertirse, todas las jurisprudencias modificadas pertenecen a la 8ª Época del S.J.F. y, por consiguiente, a la anterior integración de la Suprema Corte.

Lo anterior, desde luego, no significa que sólo hayan sido modificados estos criterios jurisprudenciales de todos los que emitió la Suprema Corte de Justicia durante la 8ª Época.

Tenemos, por ejemplo, la jurisprudencia P./J. 6/91, que sostenía que en contra de la resolución que desechaba la excepción de falta de personalidad era improcedente el amparo indirecto, que se interrumpió a través del conocimiento por el Tribunal Pleno de un amparo en revisión en cuya demanda se impugna la inconstitucionalidad de un precepto de la Ley Federal del Trabajo y el Juez de Distrito había sobreseído —tesis P.CXXXIV/96 y P.CXXXV/96—, lo cual por cierto ya no podría en la actualidad ocurrir, porque conforme a los nuevos criterios del sobreseimiento siempre habrán de conocer los tribunales colegiados.

Otro caso, es el de la jurisprudencia 47/94 “SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA LABORAL TRATÁNDOSE DEL TRABAJADOR CASO EN QUE NO OPERA” de la otrora Cuarta Sala, fue sustituida por la diversa 2ª./J. 39/95 “SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA LABORAL A FAVOR DEL TRABAJADOR. OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA TOTAL DE CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS”, que se deriva de la Contradicción de Tesis 51/94, y en cuya ejecutoria se reconoce que si bien uno de los criterios en contienda se emitió aun cuando no se había generado la jurisprudencia 47/94, no se estaba en el caso de declarar sin materia la referida contradicción, pues en este supuesto y aun en el caso de que uno de los criterios en pugna hubiese sido emitido en franco desacato a la jurisprudencia de la Suprema Corte, establecida a partir del 15 de enero de 1988, este alto Tribunal, al margen de imponer la medida disciplinaria respectiva, tendrá facultades para reexaminarla y modificarla, y sólo en el caso que estimara la





## LA NECESIDAD DE UN PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE LA CARRERA JUDICIAL PARA EL ESTADO DE MEXICO<sup>1</sup>

La pretensión de este tercer foro denominado “La Administración de los Poderes Judiciales a partir de la Reforma Constitucional de 1994”, dentro del Coloquio Nacional convocado por el Consejo de la Judicatura Federal, vuelve a representar, como siempre, una oportunidad para diagnosticar, discutir y, sobre todo, proponer un rumbo a seguir en algunas cuestiones particulares que ocupan a la administración para la justicia.

En esta ocasión, agradeciendo de antemano la invitación que se me hizo para participar en este evento, me parece oportuno que nos ocupemos de un tema de trascendental importancia para la administración de los poderes judiciales de la República: la necesidad de implementar un Programa de Evaluación de la Carrera Judicial.

Primeramente, habría que señalar que en México la Carrera Judicial, tanto en las entidades federativas, como en la propia Federación, ha asumido diversos modelos de desarrollo a pesar de tener el mismo origen normativo-constitucional. Por ello, me he permitido tomar como modelo para el análisis la Carrera Judicial en el Estado de México. Lo anterior no significa, de ninguna manera, que la propuesta sólo puede tener aplicación práctica en nuestra entidad. Por el contrario, la pretensión es que la propuesta del Programa de Evaluación de la Carrera Judicial tenga aplicación en cualquier modelo de Carrera Judicial.

Dentro de los antecedentes y el marco normativo de la Carrera Judicial, debemos mencionar que hace apenas 11 años, en diciembre de 1994, en la ceremonia de transmisión de poderes, y después de rendir protesta, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos pronunció un mensaje en el que, textualmente, indicó:

*Someteré a la consideración de esta soberanía una iniciativa de reforma constitucional que, de ser aprobada, será el primer paso para una profunda transformación de nuestro sistema de justicia, para lograr un Poder Judicial más independiente, más fuerte, más capaz de cumplir con sus responsabilidades.*

Posteriormente, en un mensaje a la Nación, de fecha 5 de diciembre de 1994, con motivo del envío de la iniciativa de ley al Senado de la República, señaló:

*Que el Consejo de la Judicatura garantizaría que los jueces y magistrados sean seleccionados atendiendo a criterios de excelencia y a una mayor vocación profesional.*

<sup>1</sup> Ponencia presentada por el magistrado Jesús Jardón Nava, del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México.



rollo de la Carrera Judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia”.

Por otra parte, de entre las referencias más importantes que la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México hace respecto de la Carrera Judicial, se pueden mencionar las siguientes:

- El ingreso y la promoción para las categorías que conforman la Carrera Judicial se realizarán mediante concursos de oposición, previa la aprobación de los cursos impartidos por la Escuela Judicial.  
(Nótese que ingreso y promoción se realizan mediante concursos de oposición).
- La promoción de los servidores del Poder Judicial se hará mediante el sistema de Carrera Judicial, en la que se considerarán factores como capacidad, eficiencia, preparación, probidad y antigüedad.  
(Sin embargo nunca menciona como deben de considerarse esos factores).
- Se señalaron las categorías de la Carrera Judicial.
- Se señalan los procedimientos para los concursos de oposición para el ingreso y la promoción dentro de las categorías señaladas.
- La calificación final se determinará con el promedio de las calificaciones aprobadas en los exámenes y serán considerados, para la promoción respectiva, quienes hayan obtenido los más altos promedios.  
(Es decir, que la calificación más alta del concurso de oposición es la base para la promoción).
- Los aspirantes que hayan aprobado el examen tendrán derecho a que se les asigne una plaza dentro del año siguiente.  
(Así de radical es la afirmación: quien aprueba el concurso de oposición tiene derecho a una plaza, independientemente de cualquier otra consideración).

Ahora bien, del breve compendio que se ha hecho del marco normativo y los antecedentes de la Carrera Judicial, se desprende lo que la reforma de 1995 buscaba esencialmente: la consolidación de un sistema de justicia eficaz y un poder judicial más independiente, más fuerte y más capaz.

El legislador determinó, en consecuencia, que la piedra angular de esa



Discrecionalidad, que además de ilegal, de ninguna manera autorizaría a la autoridad administrativa para motivar sus resoluciones de ascenso únicamente en el resultado de los concursos de oposición.

Discrecionalidad, que de igual forma, no justificaría el dejar de considerar los demás criterios y principios de las Carrera Judicial.

Discrecionalidad, que solo justificaría su existencia, no legal, por supuesto, en la falta de procedimientos y programa de evaluación de la Carrera Judicial del servidor público.

En fin, discrecionalidad que nos recuerda que la autoridad se acostumbra más rápidamente a conceder favores, antes que a reconocer derechos.

Es obvio, entonces, con base en lo expuesto, que han estado y están fuera de la Carrera Judicial, por falta de una reglamentación operativa, la aplicación de los criterios y principios de la carrera judicial en el ingreso, la permanencia, el traslado, la capacitación y la disciplina de los servidores del Poder Judicial.

Los avances que los poderes judiciales han experimentado en los últimos diez años, difícilmente pueden negarse; basta recordar: los edificios en los que laborábamos y las incomodidades que presentaban, las maquinas de escribir que llegamos a utilizar y el estado en que se encontraban, la capacitación y profesionalización con que contábamos y con la que llevábamos a cabo el ejercicio de la función jurisdiccional; y que todo lo anterior era, sin duda, proporcional al salario que recibíamos.

Sin embargo, los poderes judiciales, en ese desarrollo que experimentan, tienen una deuda muy grande con la Carrera Judicial.

Ante la imposibilidad real, por cuestiones de tiempo, de poder exponer de manera plena y adecuada el Programa de Evaluación de la Carrera Judicial para el Estado de México, me permito, solamente, delinear las que serían sus características generales.

Los poderes judiciales deben estar conscientes de que la Carrera Judicial es un mandamiento constitucional que están obligados a acatar; y de que una de las cuestiones fundamentales para lograr sus transformaciones es el desarrollo integral de su personal judicial.

El Programa de Evaluación de la Carrera Judicial para el Estado de México, su reglamento de operación, los instrumentos de evaluación y el instructivo correspondiente a su aplicación, serán los elementos indispensables para llevar a cabo una evaluación individual e integral de todos y cada uno de los integrantes del Poder Judicial.



- Licenciatura
- Especialidad
- Maestría
- Doctorado
- Diplomados
- Cursos de formación
- Cursos de capacitación
- Cursos de profesionalización
- Eficiencia
- Calidad del desempeño
- Responsabilidad
- Colaboración
- Puntualidad
- Asistencia
- Trayectoria en la institución
- Antigüedad
- Cargos
- Reconocimientos y estímulos

**Noveno.** De los órganos competentes para el programa.

**Décimo.** De las atribuciones de los órganos competentes para el programa.

**Decimoprimero.** Del personal judicial.

**Decimosegundo.** De los recursos.

Muchas gracias.



ciales, objetivos, honestos y capaces, de tal manera que, si bien la designación de los funcionarios judiciales presupone que reúnen los requisitos de imparcialidad, capacidad y honestidad, es imprescindible un sistema de valoración, control y sanción que a partir de la especial naturaleza de la función jurisdiccional permita mantener su ejercicio dentro de un marco de excelencia, legalidad y moralidad como referentes de conducta en quienes se confía tan delicada tarea, para aquellos casos de excepción en que el servidor público se desaparta de ese marco.

Son evidentes los logros que a través de su tránsito en los diez últimos años el Consejo de la Judicatura ha logrado en todos los ámbitos de su competencia consolidándose como una institución fundamental del Estado, reflejados en un sistema de justicia cada vez más profesional y comprometido.

Los informes estadísticos muestran que en el período antes citado se recibieron en la Comisión de Disciplina 2,667 quejas y 147 denuncias administrativas, en las que se determinó sancionar a 732 servidores públicos del Poder Judicial de la Federación: 192 magistrados, de los cuales 8 fueron destituidos; 299 jueces, 10 destituidos; además, 37 actuarios, 48 defensores públicos y 11 oficiales judiciales.

El objetivo de esta exposición es presentar dentro de un esquema general, acorde a sus límites temporales, el régimen de responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.

Para tal efecto se compone de un marco teórico en el cual se busca asentar las bases de la investigación en conceptos esenciales, como el de servidor público, su incorporación a la función pública y su situación legal; un apartado en el que se señala las normas legales aplicables en la materia, un breve análisis de las modalidades de responsabilidad; el alcance de las atribuciones de los órganos disciplinarios para conocer los actos jurisdiccionales; la naturaleza de las faltas disciplinarias; el procedimiento de responsabilidad administrativa y una referencia de la responsabilidad patrimonial del Estado, como consecuencia de su actividad irregular; y, para finalizar, se formulan conclusiones apoyadas por los elementos teóricos, el estudio de los antecedentes legislativos y las normas que se consideran aplicables; con la aclaración de que no nos ocupamos específicamente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por lo abreviado de la propia exposición.



oficiales especializados en estadística, oficiales de partes, oficiales de servicios y mantenimiento, y chóferes) de los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación los magistrados de Circuito, jueces de Distrito, secretarios y actuarios son servidores públicos con carácter jurisdiccional, y al personal de apoyo se les denomina empleados. En este sentido podemos decir que los servidores públicos de este poder pueden ser funcionarios y empleados judiciales, todos ellos, como se explicará más adelante, sujetos al régimen de responsabilidades.

Ahora bien, la incorporación del individuo en el ámbito de la función pública se origina esencialmente con el otorgamiento del cargo, a través de un nombramiento, contrato, designación o elección, y su aceptación.

Las discusiones sobre la naturaleza de esta incorporación son prolijas y su examen excedería los límites y objetivos de esta exposición, por lo que al respecto se considera aclarar únicamente que se parte de la incorporación como un acto-unió n o acto condición, pues con ello se alude a la concurrencia de dos voluntades, la del Estado que nombra y la del particular que acepta el nombramiento, y se hace referencia al efecto jurídico que produce, de condicionar la aplicación al caso individual del particular que ingresa al servicio de las disposiciones legales preexistentes que configuran sus estatus.

Y es que no se puede imponer unilateralmente ni origina situaciones jurídicas individuales, pues si bien concurren las voluntades del Estado y del particular, no se fijan derechos y obligaciones, sino se condiciona la aplicación al caso individual de quien ingresa al servicio, de las disposiciones legales preexistentes que fijan de forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los diversos funcionarios y empleados del poder público.<sup>5</sup>

Por efectos de la incorporación a la función pública, el individuo, se dice, queda inmerso en el órgano del Estado como parte esencial de él y, por lo tanto, sujeto a una serie de obligaciones y derechos que integran sus estatus. Su relación subjetiva con el Estado genera para el servidor público una situación jurídica que se refleja en un régimen que se expresa

---

<sup>5</sup> En este sentido, entre otras, advertimos la tesis aislada publicada en la página 346 del Informe de Labores del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a 1972, bajo el rubro "NOMBRAMIENTO PARA UN CARGO PÚBLICO. ES UN ACTO CONDICIÓN".



representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial de la Federación y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral y todas las personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Cabe aclarar que esta universalidad subjetiva opera en cuanto a la sujeción de todos los servidores públicos a un régimen de responsabilidades, pero en lo particular, atendiendo a la posición jurídica de cada uno de ellos, el tratamiento de sus responsabilidades y las clases de éstas es diverso. Por ejemplo, sólo algunos servidores públicos, los de mayor jerarquía, previstos en el artículo 110 constitucional, son sujetos de responsabilidad política. Inclusive, en observancia del principio de la división de poderes, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 11, determina que, entre otras, las cámaras de Diputados y Senadores, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, conforme a la legislación respectiva, y por lo que hace a su competencia, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y fincar responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en su artículo 8º, así como para imponer las sanciones previstas en esa ley.

En este contexto ubicamos la potestad disciplinaria del Estado que surge como una manifestación del poder público que se ejerce en función del interés colectivo y encuentra su sustento en la relación especial de sujeción que existe entre ambas partes, y se caracteriza por la acentuada dependencia del servidor hacia el Estado; una situación general de libertad limitada, la imposibilidad de establecer de antemano extensión y contenido de las prestaciones y el sometimiento a los fines superiores de la colectividad.<sup>6</sup>

La potestad disciplinaria se inscribe así en el área de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, y se presenta como un medio para lograr la autodepuración del Estado con miras a mejorar el ejercicio de la función pública en aras del interés general, cuya satisfacción es su fin último.

---

<sup>6</sup> Gallego Anabitarte, Alfredo, "Las relaciones especiales de sujeción y el principio de la legalidad de la administración", *Revista de Administración Pública* 100-102, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, enero-diciembre 1983, p. 25.



Electoral del Poder Judicial de la Federación, sin embargo, no nos detendremos al respecto dados los límites de esta sesión. En lo que nos interesa, debe destacarse que en las normas constitucionales vigentes a partir de enero de 1983, para efectos de responsabilidad ya se consideran sujetos a los miembros del Poder Judicial de la Federación sin distinción, es decir, se amplía el espectro subjetivo abarcando ya no sólo a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino también a los magistrados de Circuito, jueces de Distrito, secretarios, actuarios y personal de apoyo, a quienes sujeta al régimen disciplinario ya de naturaleza política, penal o administrativa, o bien concomitantemente, según el hecho, el rango y funciones atribuidas.

Resulta conveniente mencionar que el Constituyente permanente de 1982, en relación con los miembros del Poder Judicial de la Federación ajustándose al principio de la división de poderes que campea en nuestro orden constitucional, suprimió la facultad del Presidente de la República para solicitar la destitución por mala conducta de los miembros del Poder Judicial de la Federación.

En relación con esta investigación, cabe mencionar que en el artículo 109 constitucional se deja al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados la obligación de expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes incurran en responsabilidad de conformidad con las bases que establece el propio precepto y a las cuales hemos hecho alusión en párrafos precedentes; y en el artículo 113 de la propia Ley Fundamental se determina que las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus atribuciones, empleos, cargos y comisiones. Igualmente, dispone que las citadas leyes establecerán las sanciones aplicables para esta clase de infracciones, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas, y que, dichas sanciones, además de las señaladas por esos ordenamientos, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas que deben establecerse de acuerdo con los beneficios obtenidos por el responsable, y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, sin que puedan exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Como señalamos en la parte introductoria de esta exposición, el Poder





división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de Circuito y de los juzgados de Distrito. De igual forma, en el artículo 97 de la Ley Fundamental se le dota de atribuciones para designar y adscribir a los magistrados de Circuito y jueces de Distrito de acuerdo con criterios objetivos y de conformidad con los requisitos y procedimientos establecidos en la ley.

En el artículo 100 de la Carta Magna se aclaró que los consejeros no representan a quienes los designan, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Que el Consejo funcionará en Pleno o en comisiones, debiendo necesariamente resolver el Pleno la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, así como los demás asuntos que la ley determine.

En la misma norma se otorgan al Consejo facultades para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, y a la Suprema Corte de Justicia se otorgan facultades para solicitar al Pleno del Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que estime necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal, pudiendo el Tribunal Pleno del Máximo Tribunal revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos; y se dispuso que las resoluciones de dicho cuerpo colegiado eran definitivas e inatacables, salvo las decisiones relativas a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, que pueden ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas establecidas en la ley orgánica.

Surge así el Consejo de la Judicatura Federal como un órgano técnico constitucional con funciones de gobierno, administración y disciplina del Poder Judicial de la Federación con atribuciones que pueden ser clasificadas de la siguiente forma:

1. De organización interna y de administración.
2. Reglamentarias.
3. De designación.
4. De organización jurisdiccional.
5. De disciplina.
6. De Carrera Judicial.<sup>7</sup>

Esta composición garantiza, a nuestro juicio, un adecuado ejercicio de

---

<sup>7</sup> Melgar Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, 4ª. Ed., México, Porrúa, 2000, p. 118.



## **B. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1982)**

Este ordenamiento vino a explicitar los principios generales establecidos en el Título Cuarto Constitucional, puntualizando los siguientes aspectos: 1. Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad; 2. Las obligaciones en el servicio público; 3. Las responsabilidades y sanciones administrativas, así como las que deben resolverse por juicio político; 4. Las autoridades competentes y los procedimientos a seguir para aplicar las sanciones políticas y administrativas; 5. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del proceso penal de los servidores que gozan de fuero; y 6. El registro patrimonial de los servidores públicos.

Debe ponerse de relieve que respecto de los órganos competentes y procedimientos aplicables relacionados con las responsabilidades administrativas, en su artículo 51 señaló la facultad, entre otros órganos, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (posteriormente se incluye al Consejo de la Judicatura Federal, como se verá más adelante) para determinar los órganos y sistemas para identificar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la propia ley, en los términos de su legislación.

Cabe destacar que como primer antecedente de regulación directa de responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, encontramos el acuerdo 7/89, expedido el 5 de septiembre de 1989 en sesión privada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con el artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y con apoyo en Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre del mismo año, en el que se establecieron los órganos y sistemas para identificar, determinar y sancionar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.

Las bases sobre las que se formuló este acuerdo, en cuanto a la determinación de los órganos competentes de conformidad con su considerando quinto, son la gravedad de la falta, la naturaleza de la sanción, la organización jerárquica y las facultades para expedir los nombramientos de los servidores públicos.

En su punto de acuerdo primero estableció como órganos competentes: al Pleno de la Suprema Corte de Justicia; el Presidente de la Suprema



ción señala a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Consejo de la Judicatura Federal.

En su artículo 7º reitera los principios en que se sustenta la función pública, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; y en su artículo 8º señala las obligaciones a que está sujeto todo servidor público, que en lo fundamental, reproduce el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las que son aplicables a los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación en cuanto no sean contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional.

#### **E. Acuerdos generales expedidos por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal**

De conformidad con el artículo 100 constitucional, el Consejo de la Judicatura Federal está facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. En relación con el régimen disciplinario, a manera de ilustración, podemos señalar fundamentalmente los acuerdos 48/1998 y 5/2000, en los que se establecen competencias en esta materia. Más adelante, al examinar los órganos competentes y el procedimiento, nos referiremos a ellos.

## **II. MODALIDADES DE RESPONSABILIDAD**

Del contenido de los preceptos que conforman la plataforma legal del régimen de responsabilidad de los servidores públicos, podemos establecer las distintas modalidades de responsabilidad a que se encuentran sujetos los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, a saber: la responsabilidad política, la responsabilidad penal, la responsabilidad administrativa y la responsabilidad civil.

### **1. RESPONSABILIDAD POLÍTICA**

De acuerdo con la fracción I del artículo 109 constitucional, se impondrán, mediante juicio político, la destitución y la inhabilitación a los servidores públicos señalados en el artículo 110 del propio ordenamiento fundamental, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

En su artículo 7º, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. I. El ataque a las instituciones demo-



encargo o un año después, y que las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir del procedimiento.

El juicio político se traduce así en un procedimiento para identificar y sancionar con destitución e inhabilitación, conductas de los servidores públicos que atentan contra el Estado de Derecho, el régimen de gobierno y el sistema jurídico.

El juicio político se instrumenta normativamente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo examen, por cierto interesante, escapa a los fines y límites de nuestra exposición.

## 2. RESPONSABILIDAD PENAL

El artículo 109 constitucional, en su fracción II, dispone que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.

Sin duda, acorde a los principios esenciales sobre los que se sustenta la Constitución, el precepto antes mencionado previene la sujeción del servidor público a la responsabilidad penal a partir de la igualdad ante la ley. Sobre esta clase de responsabilidad consideramos conveniente destacar, únicamente en relación con los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, los siguientes aspectos.

Para proceder penalmente en contra de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal y magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con el artículo 111 constitucional, debe primeramente existir declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados, cuya resolución debe emitirse por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión. Si la determinación es en sentido negativo se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello, de conformidad con el propio numeral, no es obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido en el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga sobre los fundamentos de la imposición. Si la resolución es de procedencia el servidor público queda a disposición de las autoridades competentes.

Estamos ante la llamada figura del fuero constitucional, que debe ser entendida no como impunidad, sin como un instrumento de protección de la función pública a cargo de determinados servidores públicos, precisamente durante su ejercicio; tan es así que el propio ordenamiento constitu-



En el caso de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, si bien no se contemplan en el precepto constitucional de que se trata, de conformidad con la fracción X del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para efectos de su aprehensión y enjuiciamiento es condición de procedencia la resolución de su suspensión por parte del Consejo de la Judicatura Federal.

Finalmente, debemos destacar que en especial se contemplan diversos delitos cometidos por servidores públicos, entre los cuales se previenen ilícitos especialmente relacionados con la función jurisdiccional. En efecto, en el Código Penal Federal advertimos sus títulos Décimo: “Delitos Cometidos por Servidores Públicos” y Decimoprimer: “Delitos Cometidos Contra la Administración de Justicia”, en los cuales se establece que para efectos de esos apartados es servidor público, entre otros, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Poder Judicial de la Federación (artículo 212); y se contienen distintas figuras delictivas que adquieren plena aplicación respecto de servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, tales como el ejercicio indebido del servicio público (artículo 214), abuso de autoridad, del que debemos resaltar como un tipo específico el que comete la persona que, estando encargada de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de oscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante ella, dentro de los términos establecidos en la ley (artículo 215, fracción IV), uso indebido de atribuciones y facultades (artículo 217), ejercicio abusivo de funciones (artículo 220), tráfico de influencia (artículo 221), cohecho (artículo 222), enriquecimiento ilícito (artículo 224) y, de manera especial, la sanción a servidores públicos por delitos cometidos contra la administración de justicia, entre otras causas, por conocer negocios para los cuales estén impedidos, litigar por sí o por interpósita persona, cuando la ley prohíba el ejercicio de su profesión, dirigir o aconsejar a las personas que ante ellos litiguen, dictar sentencias o resoluciones de fondo a sabiendas que son ilícitas por violar algún precepto de la ley o ser contrarias a constancias, ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebida, y retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia (artículo 225, fracciones I a VIII).

También es de mencionar, sobre el particular, lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el sentido



VIII. Atentar contra los valores de la judicatura (dignidad, imparcialidad y profesionalismo).

IX. Prejuizar públicamente sobre asuntos.

X. Abandonar la residencia oficial del órgano jurisdiccional.<sup>8</sup>

Por cuanto a la aplicación del artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, estimamos que cobran vigencia, por cuanto a la conducta de los servidores públicos encargados del manejo y administración de recursos, todas las obligaciones atinentes a su buen uso y transparencia. Por lo demás, consideramos aplicables diversas obligaciones de acuerdo a la función desempeñada; así, por ejemplo, la prevista en la fracción VIII, consistente en abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida, que resulta aplicable a cualquier miembro del Poder Judicial de la Federación; la prevista en la fracción IX, de abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de autorizar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, que resulta aplicable a los miembros del Consejo de la Judicatura Federal y a los titulares de los órganos jurisdiccionales incluidos los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tengan a su cargo dichas funciones (presidentes de las salas y Presidente de la Suprema Corte), magistrados de Circuito y jueces de Distrito, y magistrados del Tribunal Electoral que tengan a su cargo dicha función (Presidente de Sala Regional y Presidente de la Sala Superior); y en el caso de los secretarios y actuarios, consideramos que si bien no están contemplados en los casos de impedimento previstos en la Ley de Amparo o leyes adjetivas aplicables en los procedimientos competencia del Poder Judicial de la Federación, por aplicación del artículo de que se trata, en su fracción XI, sí tienen la obligación de excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tengan interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para ellos, sus cónyuges o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tengan relaciones profesionales, laborales o de nego-

<sup>8</sup> *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Tematizada y Concordada*, Colección Investigaciones 1, 1ª. Ed., México, Instituto de la Judicatura Federal, 1997, pp. 495 a 498.



131, fracciones I y VII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, consistentes en realizar conductas que atenten contra la independencia de la función judicial, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de alguna persona, del mismo u otro poder, y no poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia de la función judicial, guardan estrecha relación con el capítulo I del Código de Ética mencionado, que trata de la independencia, entendida como la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, provenientes del sistema social, por lo que debe juzgar desde la perspectiva del Derecho y no a partir de presiones o intereses extraños a aquél; en consecuencia, entre otras acciones, ha de rechazar cualquier tipo de recomendación y denunciar cualquier acto que tienda a vulnerar su independencia.

Por otra parte, las causas de responsabilidad pueden ser, de conformidad con el artículo 136 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, graves o leves, sin dar marco de discrecionalidad al órgano sancionador, pues la propia norma determina que son graves las causas de responsabilidad previstas en el artículo 131, fracciones I a VI, relacionadas con la afectación de la independencia judicial, la excelencia y profesionalismo, y la observancia de la normatividad para la incorporación a la función pública a cargo del Poder Judicial de la Federación, y las previstas en las fracciones XI a XIII, y XV a XVII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que se corresponden a las fracciones X a XIV del artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, relativas a los impedimentos para intervenir en asuntos en que tenga interés el funcionario, la solicitud de contraprestación por el ejercicio de la función, o prestaciones adicionales, autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público e intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso.



das por el propio ordenamiento como graves, consistentes en la notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores a realizar, así como impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les corresponden en ellos, y la prevista en la fracción VIII, consistente en no preservar la imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial en el desempeño de sus labores, pues tales causas se revelan precisamente en la emisión de sentencias o resoluciones contrarias a la ley, a la jurisprudencia o las constancias de autos, o bien, en la realización de actos procesales contrarios a la legislación aplicable. En este sentido localizamos la tesis del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P. XLII/2000, publicada en la página 88 del *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, Tomo XI, marzo de 2000, con el rubro “CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. AL RESOLVER SOBRE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE JUECES DE DISTRITO O MAGISTRADOS DE CIRCUITO PUEDE, SIN MENOSCABO DEL PRINCIPIO DE COSA JUZGADA Y DE LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIALES, EXAMINAR EL APEGO A LA LEGALIDAD DE RESOLUCIONES JURISDICCIONALES”.

## **C. Procedimiento**

### **C.1. Órganos instructores**

El artículo 133 señala los órganos competentes para conocer de las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación y para aplicar las sanciones correspondientes.

Las competencias las finca, por un lado, teniendo en cuenta la separación del sistema disciplinario de la Suprema Corte de Justicia y frente al resto del Poder Judicial de la Federación, y por otra, la gravedad de la falta y la sanción a imponer. Los órganos son el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se trata de faltas de los Ministros y de las faltas graves cometidas por sus servidores públicos (F. I); el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, tratándose de servidores públicos de este órgano, en los casos de faltas no graves (F. II); el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en el caso de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, cuando se trate de faltas graves y cuando las sanciones sean la destitución o inhabilitación temporal (F. III); el órgano colegiado que determine el Consejo, en los casos no comprendidos en la hipótesis anterior. En caso de concurrencia de magistrados o jueces con otros servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, en la comisión de una falta grave, será





*rios. Esta última será una de las competencias del Consejo de la Judicatura Federal que mayores beneficios habrá de reportar a la impartición de justicia federal, pues facilitará que se detecten las anomalías, los delitos o el cabal cumplimiento de las tareas por parte de los jueces, magistrados y personal.*

En este sentido, se puede afirmar que, en el orden constitucional, podemos localizar la competencia para identificar, investigar y sancionar las responsabilidades de los secretarios, actuarios y personal de apoyo de los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito, en el Consejo de la Judicatura Federal, atendiendo al contenido del artículo 94, en el cual se le atribuye la disciplina del Poder Judicial de la Federación, en general sin distinción de sujetos, con la única excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo además al espíritu de la reforma constitucional que dio vida a dicho cuerpo colegiado según la exposición de motivos, en la que se justifica la creación del mismo con la finalidad de concentrar la labor de los ministros, magistrados y jueces en cuestiones de carácter puramente jurisdiccional, garantizando la autonomía y eficacia de la función judicial; y se aclara que la vigilancia y supervisión de los órganos jurisdiccionales y la conducta de sus titulares permitirá detectar las anomalías y los delitos por parte de los jueces, magistrados y personal.

En cuanto a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su artículo 133 se establecen los órganos competentes para conocer de las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación y para aplicar las sanciones previstas en ese ordenamiento, sin distinguir entre dichos servidores, es decir, en términos generales, y de acuerdo con su contenido, a saber: lo son el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su Presidente, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, el órgano colegiado que determine el Consejo, y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, en los casos que mediante acuerdo general señale el Consejo.

En sus fracciones III y IV se refiere específicamente a las competencias del Consejo en la materia de que se trata. Al efecto, en la fracción III dispone que es competente el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal tratándose de faltas graves de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, cuando las sanciones aplicables sean las de destitución o inhabilitación temporal. Esta fracción guarda congruencia con el artículo 100 constitucional en la parte que establece la intervención del Pleno del Consejo siempre que se trate de la de-



minados asuntos dada su relevancia, pues no habla del Consejo en general, sino del Pleno del Consejo, al atribuirle la remoción de los titulares de los órganos jurisdiccionales.

Además, se insiste, en el artículo 133 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se establecen los órganos competentes para conocer y sancionar las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación sin distinción de servidores, y contempla como únicos órganos al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, su Presidente, y al Consejo de la Judicatura Federal, en Pleno o a través de un órgano colegiado, según la gravedad de la falta y la sanción a imponer, sin atribuir competencia alguna a los magistrados de Circuito o jueces de Distrito.

Finalmente, la fracción IV del numeral en cita prevé la posibilidad de que el Consejo, mediante acuerdos generales, señale los casos en que la Contraloría del Poder Judicial de la Federación conocerá de responsabilidades administrativas, lo que debe entenderse cuando no sea competente el Pleno.

En este sentido es conveniente citar algunas partes de la iniciativa de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1995, de las cuales se desprende que la disciplina del Poder Judicial de la Federación corresponde al Consejo de la Judicatura Federal sin distinción de servidores públicos, a excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

*Esta iniciativa contempla un sistema propio de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, a fin de lograr un ejercicio más responsable, profesional e independiente de la función judicial, sancionando conductas que impiden o dañan dichos objetivos.*

El título relativo reglamenta el Título Cuarto de la Constitución, estableciendo los sujetos de responsabilidad en el servicio público del Poder Judicial Federal, las sanciones administrativas que le son aplicables, las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones.

*Los sujetos del sistema de responsabilidad son todos los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación; y se establecen con precisión los casos, las causas y el procedimiento a seguir cuando incurran en las faltas contempladas por el propio sistema, con lo cual se garantiza para todos ellos una mayor seguridad jurídica.*

Para la determinación de las autoridades competentes consideró tanto la gravedad de las infracciones como los servidores públicos sujetos al procedimiento.



vos que informaron la reforma judicial, los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos de los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito, incluidos sus titulares, corresponde al Consejo de la Judicatura Federal; ley orgánica que se encuentra vigente y por tanto de obligada aplicación, en tanto no se le prive de validez.

No se desconocen las razones prácticas para ubicar la competencia de que se trata en los propios titulares de los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito consistentes en salvar las dificultades procedimentales a que se enfrenta el Consejo para instruir procedimientos en contra de servidores públicos cuya actividad y adscripción pueden resultar distantes o complejas, así como la inmediatez que se da cuando son sus propios superiores jerárquicos quienes, con conocimiento de su quehacer regular, evalúan las circunstancias y la conducta de los servidores, pero tales consideraciones deben, en todo caso, ser valoradas para proponer una reforma constitucional que precise la restricción del Consejo en materia disciplinaria a los titulares de los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito, con las excepciones procedentes como el supuesto de concurrencia en la responsabilidad, con las modificaciones relativas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a fin de hacer aplicables los procedimientos en ella previstos para identificar, investigar y sancionar responsabilidades administrativas por parte de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, pues al no estar contemplados actualmente como órganos competentes en la ley, los procedimientos tampoco son propios para ser aplicados por estos órganos.

Se estima, pues, que en el sistema legal actual la competencia para conocer de las responsabilidades administrativas en que incurran los secretarios, actuarios y personal de apoyo de los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito corresponde al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal si se trata de faltas graves concurrentes con responsabilidad por la mismas faltas de magistrados de Circuito y jueces de Distrito; en casos de faltas graves sin dicha concurrencia o faltas no graves, el órgano colegiado que determine el propio Consejo (por ejemplo la Comisión de Disciplina del Consejo) o en su caso, la Contraloría del Poder Judicial cuando lo disponga por acuerdo general el Consejo.

Y, en consecuencia, los procedimientos aplicables son los previstos en el artículo 134 de la misma Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que en seguida abordaremos.



ción y formulación de denuncias o querellas en los procedimientos administrativos disciplinarios.

### C.2. Garantía de defensa en los procedimientos disciplinarios y disposiciones jurídicas aplicables

En cuanto a los procedimientos aplicables, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece, en su artículo 134, dos clases, según se trate de faltas graves o no. En efecto, en el caso de los procedimientos por faltas graves competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en su fracción III, dispone que se citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad que se le imputa, el día y hora de la audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma por sí o por medio de un defensor. Entre la citación y fecha de la audiencia deben mediar no menos de cinco días ni más de quince días hábiles. En la fracción IV previene la posibilidad de disponer la práctica de nuevas investigaciones y acordar la celebración de otra u otras audiencias, cuando de la audiencia no se desprendan elementos suficientes para resolver o se adviertan otros que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas.

En cuanto a los procedimientos competencia del Presidente de la Suprema Corte de Justicia, del órgano colegiado determinado por el Consejo, y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, en la fracción I del numeral en cita se señala que se enviará una copia del escrito de denuncia y sus anexos al servidor público para que, en un término de cinco días hábiles, formule un informe sobre los hechos y rinda las pruebas correspondientes. El informe debe referirse a todos y cada uno de los hechos comprendidos en el escrito de denuncia, afirmándolos o negándolos, expresando los que ignore, por no ser propios, o refiriéndose como crea que tuvieron lugar. Se presumirán confesados, sin implicar la aceptación del derecho del denunciante, los hechos sobre los cuales el denunciado no suscitare explícitamente controversia, sin admitirse prueba en contrario. La fracción II establece que una vez recibido el informe y desahogadas las pruebas, si las hubiere, se resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes sobre la inexistencia de la responsabilidad o imponiendo la sanción administrativa correspondiente, notificando al interesado dentro del término de setenta y dos horas. En este procedimiento resultaría aplicable



Poder Judicial de la Federación, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que determina las causas de responsabilidad, los procedimientos y los órganos competentes, así como las sanciones a imponer; por remisión expresa de ésta, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas que previene las obligaciones de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación en cuanto no se opongan a la naturaleza de la función jurisdiccional; y de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Penales, según lo establecido en el criterio judicial sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 60/2001, de rubro: “RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y, EN SU CASO, EL CÓDIGO PENAL FEDERAL, SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE A TODOS LOS PROCEDIMIENTOS QUE ESTABLECE LA LEY FEDERAL RELATIVA”.; que se puede ver en la página 279 del Tomo XIV, de diciembre de 2001, del *Semanario Judicial de la Federación*.

Respecto de esta supletoriedad, en el Acuerdo General 48/1998 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal se establece, en su artículo 199, que en los procedimientos de responsabilidad administrativa seguidos en contra de servidores públicos del Poder Judicial de la Federación que hayan estado adscritos o se encuentren adscritos a algún órgano jurisdiccional u oficina de correspondencia común a éstos, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales.

La responsabilidad administrativa, de conformidad con el artículo 34, prescribe en tres años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo, pero tratándose de infracciones graves el plazo será de cinco años. Se interrumpe dicho plazo al iniciarse el procedimiento y empieza a correr nuevamente desde el día siguiente al que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.

#### 4. NATURALEZA DE LAS SANCIONES

Por lo que se refiere a las sanciones, el artículo 135 de la Ley Orgánica señala las mismas que se contemplaban en el acuerdo 7/89 y en la Ley Federal de Responsabilidades vigente al expedirse aquélla; a saber:

- I. Apercibimiento privado o público.
- II. Amonestación privada o pública.
- III. Sanción económica.



Tratándose de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el precepto antes citado determina que sólo procede su destitución en los casos a que se refieren el artículo 101 constitucional y el Título IV de la Constitución, así como las fracciones XI, XIII y XV a XVII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a que nos hemos referido con antelación, con sus respectivas fracciones del artículo 8º de la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas.

De manera expresa, en el artículo 137 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se fijan los supuestos en los que procede la destitución de los magistrados y jueces, a saber: cuando incurran en una falta de responsabilidad grave, y cuando reincidan en una causa de responsabilidad sin haber atendido las observaciones o amonestaciones que les hagan por faltas a la moral o a la disciplina que deben guardar conforme a la ley y a los reglamentos respectivos.

De esta forma advertimos que, por un lado, el legislador fue cuidadoso en delimitar expresamente los casos en que procede la destitución de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, jueces y magistrados, lo cual nos parece sano, pues entendemos que la racionalidad subyacente en la norma es el respeto al principio de la inamovilidad del juzgador como componente indispensable de la independencia del juzgador y autonomía de los órganos jurisdiccionales.

Por otra parte, se observa la previsión de sanciones leves que serán aplicadas acorde a la falta cometida, advirtiendo que si bien establece un marco de discrecionalidad en la aplicación de estas sanciones, el órgano disciplinario debe atender a ciertos factores en su individualización, actualmente previstos en los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, tales como la gravedad de la infracción, circunstancias socioeconómicas del servidor, su nivel jerárquico, las circunstancias de ejecución y la reincidencia, entre otros.

Finalmente, cabe destacar que en sus artículos 139 y 140, respectivamente, previenen la aplicación de una multa a los promoventes de las quejas cuando, a juicio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura o su Presidente, se hubieren interpuesto sin motivo.

## 5.RECURSOS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 100 constitucional, las decisiones del Consejo son inatacables y definitivas y, por lo tanto, no



complejidad y extensión y dados los límites temporales de esta exposición, trataré de brindar enseguida un esquema general que al menos explique los aspectos que se estiman de trascendencia.

En principio, conviene precisar el concepto de la responsabilidad civil. Al respecto Luis Díez-Picazo y Antonio Gullón se refieren a la responsabilidad como la obligación de una persona de resarcir daños y perjuicios causados a otra persona por una conducta contraria al Derecho, a las buenas costumbres, o por un riesgo creado.<sup>9</sup> Manuel Borja Soriano señala que la responsabilidad civil consiste en la obligación que tiene una persona de indemnizar a otra los daños y perjuicios que se le han causado.<sup>10</sup> Para Rafael de Pina la responsabilidad, en su acepción jurídica, significa como obligación que una persona tiene con respecto a otra de reparar los daños y perjuicios que haya ocasionado como consecuencia de un acto propio o ajeno, o por el efecto de las cosas u objetos inanimados o de los animales.<sup>11</sup>

En el Código Civil Federal advertimos, hasta antes del 31 de diciembre de 2004, los siguientes preceptos:

*Artículo 1910. El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.*

*Artículo 1913. Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conducen o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima.*

*Artículo 1916. Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o*

<sup>9</sup> Díez-Picazo, Luis y Gullón, Antonio, *Sistema de derecho civil*, 6ª Ed., Madrid, Tecnos, 1994, Vol. II. p. 591.

<sup>10</sup> Borja Soriano, Manuel, *Teoría general de las obligaciones*, 16ª. Ed., México, Porrúa, 1998, p. 456.

<sup>11</sup> Pina, Rafael de, *Derecho Civil Mexicano*, 8ª. Ed., México, Porrúa, 1993, vol. III, p. 232.



simultánea de un daño moral, entendido como aquel que sufre el individuo en su ámbito interno, la culpa o dolo en el agente (imputabilidad), y la relación de causalidad entre el hecho y el daño.

La responsabilidad civil es atribuible a las personas físicas y morales, y por disposición expresa del artículo 1927 de Código Civil precitado —hasta el 31 de diciembre de 2004, cuando se derogó este artículo con motivo de la expedición de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa del Estado, que veremos más adelante—, el Estado, como persona moral, tenía obligación de responder de los daños causados por su servidores en el ejercicio de las funciones que le están encomendadas, de manera solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiaria en los demás casos.

Cabe aclarar que los actos ilícitos en el campo civil dolosos o culposos pueden traducirse o no en el agotamiento de un tipo penal, en cuyo caso debe ser determinado por el juez penal, por lo cual la responsabilidad civil extracontractual se limita a los actos que, siendo contrarios a la ley o a las buenas costumbres, no se encuentran tipificados como delitos en el ámbito del derecho penal.

Además, se regula una especial responsabilidad por el Código de que se trata, consistente en la responsabilidad objetiva, nacida de los riesgos derivados del uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas por sí mismas, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan, o por otras causas análogas, si no existe culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

La responsabilidad civil de conformidad con el artículo 1934 del Código Civil Federal prescribe en dos años, contados a partir del día en que se hayan causado los daños; y conforme al artículo 1928 el Estado puede repetir del servidor público lo que hubiere pagado.

El artículo 111 constitucional establece que en las demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá de declaración de procedencia.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, en su artículo 77, prevenía el derecho de los particulares para exigir el pago de daños y perjuicios en los casos en que se declarara la existencia de la falta administrativa y la vinculación de esos daños y perjuicios con el hecho infractor; sin embargo, esta disposición no aparece ya en la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.





*coinciden en este punto con las iniciativas, no obstante que en algunos países la responsabilidad del Estado toma su fundamento en las leyes secundarias, sin estar consagrada en sus constituciones. Estamos ciertos de que el efecto de establecerlo en la Constitución es el de darle carácter de norma superior, que obligue y limite al legislador ordinario; de esta forma se garantiza que la responsabilidad directa y objetiva del Estado será regulada tanto en la legislación federal como en la de las entidades federativas.*

*En cuanto a ubicar esta institución jurídica dentro del Título Cuarto, y muy concretamente en el artículo 113, los miembros de estas comisiones lo consideran adecuado por tratarse del título referente a la responsabilidad de los servidores públicos, que finalmente son quienes llevan a cabo la actividad estatal. Coincidimos igualmente en la conveniencia de modificar la denominación del título, toda vez que la responsabilidad de los servidores públicos individuales es específicamente distinta de la responsabilidad del Estado, y deben distinguirse al mencionarlas.*

*Recogiendo la doctrina imperante, las iniciativas utilizan los términos bienes y derechos, y no solamente bienes, con el fin de proteger todos los ámbitos de afectación que pueden ser dañados por la autoridad. Concordamos con esta terminología, tomando en cuenta que los daños no sólo se refieren a los bienes, sino que pueden darse daños, por ejemplo morales, que deben quedar protegidos.*

*Otra acotación que consideramos necesaria incluir, es que la responsabilidad del Estado sólo surge tratándose de daños causados en su actividad pública, distinguiéndola de la actividad privada, en donde no se aplican los principios del Derecho público, y en ese caso el régimen de responsabilidad adecuado sería el de responsabilidad civil, conforme a la legislación de derecho privado. Queda claro, conforme se señala en la exposición de motivos de una de las iniciativas, que al establecer la responsabilidad patrimonial del Estado, no se derogarían los principios civiles de responsabilidad objetiva por riesgo creado, por actos ilícitos, etcétera, que rigen las relaciones entre personas jurídicas de derecho privado.*



cialmente podría soportar el presupuesto real, y en el caso de los actos judiciales se correría el riesgo de estar creando una instancia más de revisión, pues el objeto de la acción tendría que ser el fondo de la sentencia que cause un daño, toda vez que si la sentencia es conforme a derecho, no se puede considerar que su dictado, ni su ejecución, sean antijurídicas ni dañinas. Incluso en la propia iniciativa se acota que se restringe la responsabilidad del Estado, máxime que se encuentra resistencia a aceptar que el Estado pudiese ser responsable de los daños y perjuicios que con su actuar irroge a los particulares en el caso de haber actuado de acuerdo con los estándares medios de los servicios públicos, es decir, que sean consecuencia de su actividad administrativa regular o normal.

Por lo demás se concluye en la iniciativa que no es conveniente fijar algún órgano competente como imposición constitucional, pues la propia norma fundamental dispone como facultad discrecional que los estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo, sin obligarlos a ello, por lo que debe ser cada legislatura local y el legislador federal quienes determinen el órgano competente y los procedimientos a seguir, correspondiéndole a dichos órganos establecer las bases, límites y procedimientos para la indemnización, que será acorde a la capacidad financiera y las áreas de servicio o actividad pública.

En este orden de ideas y en lo que nos interesa es evidente que la reforma constitucional deja en principio fuera la responsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito de la función judicial propiamente dicha.

Ciertamente, en el ejercicio de la función judicial se pueden generar dos tipos de error, que se denominan de hecho y de derecho; el primero se da cuando el juez, en su resolución, se aparta de los hechos probados en la causa, mientras el error de derecho se genera cuando se aparta del derecho directamente aplicable, en ambos casos ya sea por negligencia o dolo.

No obstante también se puede generar un funcionamiento irregular en la administración de justicia, que se cristaliza generalmente en la demora.

Otra de las causas que se suman por quienes se han ocupado del tema, a la expuesta en el dictamen antes citado, es la protección del sistema judicial en general, ponerlo a salvo del desgaste que significa estar sometidos a la crítica oficial o pública, máxime teniendo en cuenta el potencial periodístico que tienen los errores judiciales, la afectación de la independencia judicial.

Al respecto coincidimos con Pablo García Manzano, quien al referirse a la instauración por la Constitución española y la Ley Orgánica del Poder



Interamericana y las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En sus artículos 5º, 6º y 8º se advierte la limitación de la regulación de la indemnización de acuerdo con la capacidad financiera del Estado.

En su artículo 11 se regulan las formas de la indemnización, que pueden ser en moneda nacional, en especie, con la aclaración de que la cuantificación se calculará de acuerdo a la fecha en que se produjo la lesión y de que deberá ser actualizada al tiempo de pago, previniéndose igualmente los pagos parciales.

En su artículo 11 reitera el alcance de la reparación como integral abarcando el daño personal y moral.

En sus artículos 13 y 14 establece las reglas para el cálculo de la indemnización.

En su artículo 18 previene el órgano jurisdiccional competente: el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

De su artículo 19 se desprende la aplicación del Código Fiscal de la Federación en materia de Procedimiento.

En su artículo 25 establece la prescripción previniendo el plazo de un año a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera producido la lesión, o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo. Cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción será de dos años

También establece, en su artículo 31, el derecho del Estado de repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando se determine su responsabilidad administrativa por falta grave, a quienes, en su artículo 33, les da el derecho de recurrir las resoluciones relativas mediante el recurso de revocación ante el Tribunal Federal de Justicia Federal y Administrativa, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

## **CONCLUSIÓN**

De acuerdo con el concepto de servidor público como toda persona que realiza o contribuye a que se lleven a cabo las funciones estatales, y a lo dispuesto por el artículo 108 constitucional en su párrafo primero, son sujetos de responsabilidad política los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los magis-



Si bien el artículo 97 constitucional conserva la facultad de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito para nombrar y remover a los funcionarios y empleados de los tribunales y juzgados, respectivamente, tal circunstancia es insuficiente para atribuirles competencia para identificar, investigar y sancionar las responsabilidades administrativas de dichos servidores públicos, pues el artículo 100 de la Carta Magna establece que la disciplina del Poder Judicial, sin distinguir categorías de servidores públicos, estará a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, contemplando además la intervención necesaria del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en los supuestos de destitución e inhabilitación de magistrados y jueces de Distrito, mas no la intervención del Consejo exclusivamente en esos casos.

Además, de los antecedentes legislativos y del contenido de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se desprende que el apartado de responsabilidades se refiere a todos los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación sin distinción, y al precisarse los órganos competentes sólo se señalan el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su Presidente y el Consejo de la Judicatura Federal, este último en Pleno o a través del órgano colegiado que determine o, cuando lo disponga por acuerdo general el propio Consejo, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, sin que se atribuya competencia a los magistrados y jueces.

Por lo anterior, si bien existen razones validas para que los titulares de los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito conozcan de los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos que en ellos laboran, tales como salvar las dificultades de procedimiento y la conveniencia del conocimiento inmediato por quien tiene contacto directo con el servidor en su quehacer cotidiano, sin embargo, en este sentido tales consideraciones deben ser motivo para una reforma constitucional y legal, pues la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación no contempla la competencia en esos términos.

De igual forma se estima necesaria una nueva reflexión sobre una reforma en el ordenamiento constitucional y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para establecer la procedencia del recurso de revisión contra cualquier resolución de los órganos disciplinarios que impongan sanciones, proponiéndose como órganos competentes al Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tratándose de las provenientes del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, y a este ultimo respecto de las resoluciones emitidas por los demás órganos disciplinarios.



En la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, todo ser humano tiene derecho a gozar de sus derechos humanos y a su protección a través de las leyes y las costumbres de su país de residencia; hombres y mujeres por igual están investidos de libertades fundamentales sin distinción de sexo y raza.

Aunque el objetivo de tal declaración es proteger a todo ser humano, sea hombre o mujer, el ejercicio de los mismos no ha sido igualitario; la idea sobre la forma en que tales derechos podrían o deberían proteger a las mujeres continúa siendo insuficiente; por ello independientemente de cualquier particularidad cultural, dogma religioso, nivel de desarrollo y frontera, las mujeres de todo el mundo tienen la facultad de gozar de los derechos humanos.

La categoría de “género” abarca el conjunto de características, de oportunidades y de expectativas que un grupo social asigna a las personas, y que éstas asumen como propio, basándose en sus características biológicas, en su sexo. El género de una persona es, esencialmente, una construcción social no natural que varía de un grupo social a otro y de una época a otra. Se construye mediante procesos sociales de comunicación y a través de manejos de poder y es transmitido, a través de formas sutiles, durante los procesos de crianza y educación.

La equidad de género no es solamente decidir o escribir “los” o “las”, se trata de que las oportunidades sean las mismas para los hombres y para las mujeres o que las inquietudes sean separadas y que las condiciones sociales históricas se vayan eliminando a la mayor velocidad posible.

La igualdad de género supone que las diferentes aspiraciones y necesidades de las mujeres se consideren, valoren y promuevan de igual manera; ello no significa que mujeres y hombres deban convertirse en iguales, sino que sus derechos, responsabilidades y oportunidades no dependan de si han nacido hombres o mujeres.

La inequidad deviene de los roles de género, entendiéndose como el conjunto de expectativas, diferenciadas entre las de los hombres y las de las mujeres, sobre cómo ser, cómo sentir, actuar y sobre qué posibilidades se tienen dentro del grupo social; estos roles son asignados por el grupo y ejercidos por las personas, según éstas se asumen como hombres o como mujeres.

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada por el consejero de la Judicatura del Estado de México José Luis Vázquez Ramírez.



2. La Convención Interamericana sobre Concesión de Derechos Políticos de la Mujer, de 1948.
3. Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial contra la mujer, de 1979.

Convenciones en las cuales se declara que la mujer tiene derecho a la igualdad con el hombre en el orden civil, que antes de reclamar sus derechos, ha sabido cumplir notablemente todas sus responsabilidades como compañera del hombre y el principio de igualdad de derechos humanos de hombres y mujeres está entendido en la Carta de Naciones Unidas; que la mujer tiene derecho a igual tratamiento político que el hombre, que la discriminación contra la mujer, por cuanto niega o limita su igualdad de derechos con el hombre, es fundamentalmente injusta y constituye una ofensa a la dignidad humana, obligándose a adoptar las medidas apropiadas para asegurar la protección jurídica adecuada de la igualdad de derechos del hombre y la mujer.

Cinco conferencias mundiales se han celebrado sobre la mujer; México fue sede del nacimiento de la primera:

1. 1975. México: inicio de un dialogo mundial.
2. 1980. Copenhague: comienza el proceso de examen.
3. 1985. Nairobi. El nacimiento del feminismo a escala mundial.
4. 1995. Beijing. Un legado de éxito, al manifestarse el compromiso de la comunidad internacional por la igualdad de derechos entre mujeres y hombres.
5. 2000. Beijing + 5 = mujer 2000; igualdad de género significa la aceptación y la valoración por igual de las diferencias entre mujeres y hombres y los distintos papeles que juegan en la seriedad, para un desarrollo de la mujer y para el siglo XXI.

La segregación laboral no ha desaparecido, las limitaciones para el acceso y permanencia de las mujeres en el mercado laboral tiene su origen en la función que tradicionalmente ha desarrollado en el hogar. De acuerdo con las cifras del INEGI, de nueve millones quinientas noventa y nueve mil treinta y cinco mujeres que laboraban en 1991, ahora el número supera los 15 millones; sin embargo, pese a este aumento en la fuerza femenina dentro del ámbito del trabajo, la proporción de mujeres sigue siendo la misma que hace ocho años: menos de la mitad. Las estadísticas indican que, en el año 2004, hay cuarenta y tres millones trescientas noventa y ocho mil setecientas cincuenta y cinco personas económicamente activas

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL



COLOQUIO NACIONAL  
CUARTO FORO

“La Administración de los Poderes Judiciales a partir  
de la Reforma Constitucional de 1994”

Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca

Oaxaca, Oaxaca, 22 de septiembre de 2005



## INAUGURACIÓN<sup>1</sup>

A finales del siglo pasado, las demandas ciudadanas de democracia y el resurgimiento de los derechos de los individuos frente a las mayorías políticas crearon nuevas y mayores exigencias hacia el papel de árbitro del Poder Judicial de la Federación.

Con ello vino el crecimiento de la magistratura y, por consiguiente, el de las funciones jurisdiccionales y administrativas de los órganos judiciales; a tal grado que se hizo indispensable separarlas para que no se obstruyeran.

Fue así como surgió en 1994, en un momento de consolidación del estado democrático, la más grande reforma judicial en la vida reciente del país, que proyectó el nacimiento de una institución fundamental en el Estado mexicano: el Consejo de la Judicatura Federal.

¿Qué fue indispensable para llevar a cabo dicha reforma constitucional? A mi juicio, sólo una cosa: el consenso.

No recuerdo una reforma en materia de justicia que haya logrado tal afinidad entre los intereses generalmente opuestos de las diversas fracciones parlamentarias. Sin embargo, creo que la coyuntura histórica no se explotó al máximo y se dejó pasar la oportunidad de llevar a cabo una reforma integral.

Es cierto que la carrera judicial fue elevada a rango constitucional, logrando de esta manera que el ingreso y la promoción de magistrados de Circuito, jueces de Distrito, secretarios y actuarios se dé actualmente bajo mecanismos rigurosos y transparentes de selección, pero también es cierto que quedaron postergadas asignaturas inaplazables que han representado un alto costo en la imagen que la sociedad tiene hoy de la justicia.

Entre otras: la promulgación de una nueva Ley de Amparo y un nuevo Código Federal de Procedimientos Penales, la profesionalización del ejercicio de la abogacía y el proyecto de Ley de la Fiscalía de la Federación que proponen regular el sistema de carrera ministerial.

Se relegó considerar que la justicia tuviera la facultad para presentar iniciativas de leyes en materias de su competencia.

También quedó pendiente la asignación de un porcentaje fijo del presupuesto a los poderes judiciales, necesidad que, debemos reconocer, es más palpable en los estados.

La plena autonomía de gestión sólo se alcanza con suficiencia de recursos, y ésta no debe estar condicionada más que a las necesidades de la propia función.

---

<sup>1</sup> Palabras pronunciadas por Constanancio Carrasco Daza, consejero de la Judicatura Federal, en la inauguración del Cuarto Foro del Coloquio Nacional.





otorgar, al final, total seguridad al justiciable sobre el exhaustivo estudio y discusión de los casos sometidos.

Quienes formamos parte del sistema judicial, ¿podemos pensar en tomar caminos separados? No, es tiempo de generar un gran consenso nacional.

“La voluntad vence obstáculos. El patriotismo, opera milagros”.

La historia nos enseña. En la víspera de la batalla de Cartago, Aníbal, comandante de los ejércitos cartagineses, habló a sus generales de esta manera:

*La efectividad de cualquier ejército no radica en su número de tropas; la cohesión es el elemento de batallas.*

*Tened en cuenta esto para defender con honor nuestra patria.*

*Porque quizá nuestro pueblo pueda algún día perdonar al enemigo de su ambición de conquista, pero a nosotros nunca nos perdonará no haber permanecido unidos en su defensa.*

El Consejo de la Judicatura Federal, a diez años de su creación, está decidido a buscar ese consenso con sus mejores aliados: los poderes judiciales estatales, iniciando en lugares con una amplia tradición jurídica.

Ejemplo es Oaxaca, cuna de la codificación civil del país. Lugar donde Benito Juárez, Marcos Pérez, Manuel Iturrubarría y Félix Romero, entre otros ilustres, presidieron su máximo tribunal y construyeron parte de su obra reformadora.

El Honorable Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, a través de su presidente, ha respondido al llamado, y hoy nos recibe en su casa para dejar constancia de la concordia que debe prevalecer y de su voluntad de aceptar el reto y sumarse a esta tarea común, fiel a su tradición renovadora.

Compañeros participantes en este Coloquio:

Sostengo: el único distingo que debe existir entre el Poder Judicial de la Federación y los poderes judiciales estatales, es la competencia jurisdiccional.

Con esta convicción, la premisa es simple. Si los problemas son comunes y mayores, la respuesta debe ser articulada y contundente.

En el actuar cohesionado las fortalezas se multiplican y las debilidades disminuyen. De aquí deben salir ideas, ideas sustancialmente valiosas y factibles, pero, ante todo, ideas surgidas del consenso.

En cada asunto, en cada juicio, los servidores públicos que intervenimos en el sistema de justicia hoy tenemos una disyuntiva: la oportunidad de acercarnos, de reconciliarnos con la sociedad, o el peligro de alejarnos cada vez más de ella.



El artículo 17 de la Constitución federal establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes.

De ahí que, ha sido preocupación constante del Poder Judicial de la Federación cumplir cotidianamente, con eficacia y eficiencia, sus atribuciones, contribuyendo a lograr el reconocimiento y el respeto de la comunidad a la que se sirve.

Quehacer en el que juega importancia relevante la preparación profesional del factor humano, esto es, de magistrados, jueces y secretarios, para cuyo ingreso hasta antes de la reforma de 1994 era suficiente la licenciatura obtenida en las escuelas o facultades de Derecho de las universidades del país, además de algunos años de práctica profesional.

Es en la reforma constitucional de diciembre de 1994 en que se ordenó la creación del Consejo de la Judicatura Federal, órgano dedicado a la administración, vigilancia y disciplina de la judicatura federal, excepto la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Federal Electoral; para el adecuado desempeño de las tareas de este nuevo órgano, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación previó la creación de órganos auxiliares, entre los cuales se creó el Instituto de la Judicatura Federal como órgano auxiliar del Consejo en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de quienes aspiren a pertenecer a éste, dando lugar a la institucionalización de la carrera judicial bajo los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

Luego, si la intención de la reforma de 1994 contemplaba la consolidación de nuestras instituciones encargadas de procurar y administrar justicia, la especialización judicial era un tema fundamental en ese rubro.

El déficit en la previsión del tema, dejándolo de manera total a las capacidades del Poder Judicial de la Federación, concretamente del Consejo de la Judicatura Federal, institución creada en ese mismo acto sin un proyecto concreto de crecimiento respaldado por acciones legislativas y presupuestarias, trae ahora un conflicto que, de no ser atendido, pudiera ser obstáculo para que incluso las nuevas reformas alcancen el objetivo planteado desde la misma reforma de 1994.

El rumbo al que se dirige hoy la dinámica transformadora parece ser la

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada por el magistrado de Circuito Rubén Darío Domínguez Viloria.



sobre los actos que realizan sus auxiliares dentro del recinto judicial.

Eso, para la reforma, no es suficiente. En su artículo 95, el proyecto de código penal erradica la tolerancia comentada y exige, sin que valga justificación alguna, la obligatoria presencia del juez en cada una de las diligencias a desahogar, so pena de nulidad de la actuación.

Imponiendo al efecto el artículo 95 que la constancia que se levante al efecto deberá asentarse la presencia del juez o, en su caso, del secretario.

En el proceso, o cuando el fiscal de la Federación le solicite medidas precautorias, el juez deberá presidir todas las audiencias so pena de nulidad de las mismas.

Imagino ya una sala de audiencias, a los jueces escuchando de viva voz el debate de las partes, cuestionando a los testigos, a los peritos y entonces me preocupo por ciertos temas fundamentales que en este momento harían imposible hacer frente a una reforma de ese nivel.

¿Podrá el Poder Judicial de la Federación, en su situación actual de especialización judicial, satisfacer las exigencias de infraestructura que necesita la reforma?

¿Estaremos preparados, jueces, fiscales, defensores y sociedad en general, para llevar al éxito un sistema puramente oral?

Mis reflexiones no se constriñen a estos meros cuestionamientos de manera espontánea. Surgen al ponderar las circunstancias que a continuación me permito compartir.

Con relación a la primera de las preguntas que formulo, se refiere a la situación actual de la especialización judicial de los órganos jurisdiccionales en el ámbito federal.

Ése es un rubro sobre el que, más que de cara a la reforma, se trabaja hoy de cara a la exigencia propia de la situación real y actual.

Es evidente que conforme al planteamiento de los artículos 1º., 2º. y 95 que antes he invocado, y en general a la pretensión de toda la reforma, se requiere una total atención y absoluta concentración de los jueces durante la sustanciación de los juicios penales federales.

No cabe la distracción de los juzgadores que les impida captar cada eventualidad de su desarrollo. La actitud del encausado ante la acusación, su reacción de defensa, la gesticulación de los testigos, la seguridad y determinación de los peritos ante los cuestionamientos; en fin, lo que la absoluta inmediación comprende.

Sin embargo, en contraposición, veo una realidad insoslayable:



pecialización total en los veintinueve circuitos, no sólo de jueces en materia de procesos penales, sino también de jueces en delincuencia organizada, en materia de ejecución de sentencias y de justicia para adolescentes. Viene ahora un nuevo concepto dentro de la especialización, una supra especialización sobre la que no hemos caminado.

Existen pues, factores como el que se acaba de comentar, que, entre otros, considero debieron ser y todavía deben ser atendidos y solventados con antelación al planteamiento de cualquier reforma estructural del sistema jurídico nacional.

Ahora, si conforme a lo hasta aquí expuesto se pondera el tránsito a una supra especialización en la función judicial, ello determina que en este Décimo Tercer Circuito se avance con la especialización de los órganos jurisdiccionales, pues a la fecha existen tres tribunales colegiados de Circuito que en el conocimiento de los asuntos de su competencia resultan ser tribunales mixtos.

La propuesta de que se trata encuentra sustento en el hecho objetivo real y concreto de que dichos tribunales, según el informe anual que comprende el periodo del 14 de noviembre de 2003 al 12 de noviembre de 2004, tuvieron un ingreso total de 4,419 asuntos, de los que correspondieron en su orden 1,489 al Primer Tribunal Colegiado, 1,484 al Segundo Tribunal Colegiado y 1,446 al Tercer Tribunal Colegiado.

Por otra parte, estamos seguros de que la especialización de los tribunales colegiados de este Décimo Tercer Circuito propiciará un mejor nivel de profesionalización y excelencia, al poder los señores magistrados dedicarse al estudio de la problemática jurídica que rige a determinada rama o materia del Derecho, lo que además, al ser conjugado con la experiencia personal, traerá consigo que el Poder Judicial de la Federación cumpla a cabalidad con los imperativos del artículo 17 constitucional, con independencia de la calidad en los fallos que se emitan.



1929. No se sabe si el jurista vienés supo de esta institución constitucional que se instituyó por la corriente conservadora, en una época de guerra con los liberales.

El acta de reformas de 1847 dio origen al juicio de amparo, cuyo antecedente está en la extraordinaria idea de Manuel Crescencio Rejón, quien proyectó en 1840 la Constitución yucateca. A través del amparo se buscaba proteger los derechos fundamentales.

La Constitución de 1857 introduce el liberalismo social y amplía el juicio de amparo para garantizar con mayor eficacia las garantías sociales.

La Constitución de 1917 fue fruto de la Revolución Mexicana y establece el galantismo social en los artículos 27 y 123, adelantándose al mundo en razón de que las demás constituciones dejaban al desamparo a los grupos más desfavorecidos. De esta manera, México es el primero en el mundo que crea el Estado Social de Derecho, porque hasta en 1949 se desarrolla este tema en la Constitución alemana.

En el siglo XIX los jueces tuvieron una destacada intervención, porque para hacer respetar los derechos patrimoniales, de libertad, de igualdad, de propiedad, se requerían tribunales, ya que nadie podía hacerse justicia por su propia mano.

En este siglo los jueces eran la boca de la ley, como lo señaló Rousseau, no podían interpretar la ley, sólo lo hacían los congresos; hasta 1917 los jueces pueden interpretar la ley y aplicar los principios generales del Derecho.

Los principios *ius dicere, sum cuique tribuere* tienen mayor eficacia en la tarea jurisdiccional por la amplia facultad de interpretar, desarrollándose la jurisprudencia para orientar el sentido de las leyes en el país.

El juicio de amparo en este siglo influyó para que la Constitución fuera normativa y dejara de ser nominal. La potestad de la ley, a través del juez cobra importancia jurisdiccional, y la Suprema Corte y los tribunales colegiados deciden en forma definitiva en materia de justicia.

El tema electoral o político fue controvertido, porque se argumentaba que al no ser garantías individuales, el amparo era improcedente; al respecto nos recuerda la controversia académica entre José María Iglesias e Ignacio L. Vallarta, que originó lo que se denomina “incompetencia de origen”; se argumentaba, por una parte, que la política debe estar alejada de los tribunales de justicia, y por otro, que la política debe dirimirse ante los tribunales, predominando el criterio de Vallarta, que dio lugar a la jurisprudencia.



un país con vocación democrática, porque se garantiza el pluralismo político. Las elecciones periódicas se sujetan al Derecho y se protegen los derechos político-electoral. Las soluciones políticas pasan a ser historia.

## **RETOS DEL SIGLO XXI**

Es apremiante fortalecer el federalismo judicial y garantizar no sólo las garantías individuales, sino que es inaplazable que los tribunales del país sean garantes de temas prioritarios, entre ellos los siguientes:

- a) Los derechos humanos, tanto los que se prevén en los tratados internacionales, ratificados por el Senado de la República, como de los que se puede legislar a nivel federal y estatal.
- b) El desecamiento en el mundo social respecto de leyes que contradigan la Constitución, por medio de la jurisprudencia con efectos generales.
- c) La urgencia de una reforma constitucional por el vacío constitucional que existe en materia electoral cuando precluye el derecho impugnar la ley por la vía de acción de inconstitucionalidad, en vista de que en un proceso electoral los partidos políticos quedarán sometidos a las leyes inconstitucionales, en razón de que no hay manera de corregir la irregularidad constitucional.
- d) La justicia constitucional de los estados es un tema también del federalismo judicial, porque se está descuidando la justicia constitucional local, a pesar de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado que corresponde a los estados resolver las violaciones a las constituciones locales.
- e) En materia de controversias y acciones de inconstitucionalidad en el orden local, es viable que las sentencias no sean impugnables, a través de otra controversia del orden federal.
- f) La institución del interés jurídico en materia de amparo debe ser revisada, para que deje de ser un obstáculo a la procedencia de la acción popular para la defensa de los bienes culturales y difusos que están sin protección jurisdiccional.
- g) Si la justicia nacional no mejora con nuevos esquemas jurisdiccionales, corre el riesgo de ser rebasada por las instancias internacionales, porque México está sometido a la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Penal Internacional.



## I. BREVES ANTECEDENTES EN MÉXICO DE LA CARRERA JUDICIAL

Pocas ideas despiertan tantas pasiones, consumen tantas energías, provocan tantas controversias y tienen tanto impacto en todo lo que los seres humanos valoran, como la idea de justicia. Sócrates, a través de Platón, sostenía que la justicia es una cosa más preciosa que el oro y Aristóteles, citando a Eurípides, afirmaba que ni la estrella vespertina ni la matutina son tan maravillosas como la justicia.

De ahí, todo tema que atañe o tiene relación con la impartición de justicia es de tal trascendencia, que debe reflexionarse detenidamente para establecer la importancia de los cambios que surgen con el paso del tiempo.

Hecha la cita precedente, en relación con los antecedentes de la carrera judicial, antes de la reforma de 1994, en términos de la fracción XXIII del artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, era competencia exclusiva del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación otorgar nombramientos para los cargos de juez de Distrito y magistrado de Circuito, ello mediante turno riguroso y propuesta del candidato que hiciera cada ministro; ésta podía recaer a favor de algún secretario de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte, o de algún secretario de tribunal colegiado o juzgado de Distrito; claro está, el ministro tenía un conocimiento subjetivo de la persona que proponía, esto es, respecto a las cualidades que lo revestían, entre ellas sus valores éticos, su calidad profesional e intelectual, lógicamente tomaba en consideración su experiencia y antigüedad en el servicio; todos esos presupuestos eran importantes, porque resulta indudable que la función encomendada reviste una gran responsabilidad, ya que en las decisiones de quienes administran justicia está en juego la libertad y el patrimonio de los justiciables, y ello lleva implícita la estabilidad social.

En lo relativo a los nombramientos de actuarios y secretarios de tribunales de Circuito y juzgados de Distrito, conforme a la ley orgánica vigente antes de 1994, era una atribución de magistrados y jueces.

## II. CREACIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL Y REGULACIÓN DE LA CARRERA JUDICIAL

En la exposición de motivos de la reforma de 1988, se precisó que la función primordial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es salva-

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada por el magistrado de Circuito Roberto Gómez Argüello.



*Artículo 105. El ingreso y la promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación se hará mediante el sistema de carrera judicial a que se refiere el presente título, la cual se regirá por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad, en su caso. [...]*

*Artículo 110. La carrera judicial está integrada por las siguientes categorías: I. Magistrados de Circuito; II. Juez de Distrito; [...] VIII. Secretario de Tribunal de Circuito; IX. Secretario de Juzgado de Distrito y X. Actuario del Poder Judicial de la Federación. [...]*

*Artículo 112. El ingreso y promoción para las categorías de magistrado de Circuito y juez de Distrito se realizará a través de concurso interno de oposición y oposición libre. [...]*

*Artículo 113. Las designaciones que deban hacerse en las categorías de magistrado de Circuito y juez de Distrito, deberán ser cubiertas mediante concurso interno de oposición y mediante concurso de oposición libre en la proporción que fije el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.*

En la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se establecen normas que regulan la carrera judicial, las cuales surgen como consecuencia de propuestas e inquietudes vertidas tanto en foros nacionales como en cumbres y encuentros de representantes de los sistemas judiciales de la comunidad iberoamericana, en los cuales se compartieron experiencias y precisaron soluciones respecto de problemas comunes; tan es así que, en el III Encuentro de Consejos de la Judicatura Federal, realizado en Zacatecas, México, en 2002, fue aprobado el concepto Carrera Judicial, estableciéndose la definición siguiente:

**Carrera judicial es el sistema que, dentro de un marco jurídico, regula el ingreso, permanencia, promoción, traslado, ascenso, capacitación y disciplina de jueces y magistrados y/o de todo el personal al servicio de la justicia, según sea el caso, tomando en consideración los méritos, aptitudes, conducta y desempeño, garantizando con ello su estabilidad, independencia y excelencia profesional, con el objeto de fortalecer la impartición de justicia.**





dad judicial y cualquier otra actividad gubernamental o actor de naturaleza política; ello es indispensable para establecer condiciones que propicien la imparcialidad de los juzgadores.

La independencia judicial, en su renglón externo, quiere decir que el Poder Judicial no se encuentra subordinado a ningún poder o fuerza social. En el renglón interno, el juzgador debe ser autónomo, sin dejarse influenciar por las sugerencias de los superiores jerárquicos.

#### **IV. FORMACIÓN JUDICIAL**

La formación judicial no constituye un tema ajeno al Poder Judicial de la Federación, pues ello fue inquietud de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quienes tenían en otra época la facultad de designar a jueces de Distrito y magistrados de Circuito, de ahí que abogaran por la capacitación de quienes aspiraban a ocupar dichos cargos. Así, de los anales de la historia del Poder Judicial de la Federación se advierte que en 1977, en que se reformó y adicionó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, concretamente en su artículo 97, se crea el *Instituto de Especialización Judicial*, siendo su primer director el ministro jubilado don Mariano Azuela; dicho órgano académico inició sus actividades al año siguiente, 1978, impartiendo originalmente cursos de amparo en materia civil, laboral y penal, advirtiéndose, desde la exposición de motivos, que la creación de aquél tendría como fin buscar la adecuada preparación, mejoramiento intelectual, así como cultural, del personal de Poder Judicial de la Federación, y ello permitiera, a futuro, la selección de personal adecuado, pues a través de esa preparación, se estaba en condiciones de establecer las cualidades personales, morales e intelectuales de quienes fueran seleccionados para los cargos de juez de Distrito y magistrado de Circuito.

En la reforma de 1994 se cambia la denominación de dicho órgano académico, nombrándose ahora *Instituto de la Judicatura Federal* (artículo 92 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación); de ese año a la fecha fueron directores del mismo los señores magistrados César Esquinca Muñoa y Julio César Vázquez Mellado; actualmente, el Instituto es dirigido por el magistrado Jaime Manuel Marroquín Zaleta.

En la nueva ley orgánica se precisan como funciones específicas que debe implementar el Instituto: las de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial federal y de quienes aspiren a pertenecer al mismo.



penal o disciplinaria, por los órganos legalmente establecidos, mediante procedimientos que garanticen el respeto del debido proceso y, en particular, el derecho de audiencia, defensa, contradicción y acceso a los recursos legales que correspondan.

Constitucionalmente, se encuentra prevista la inamovilidad de los juzgadores del Poder Judicial de la Federación; esto, porque el nombramiento de magistrados y jueces de Distrito está fuera de la voluntad de los poderes políticos o sociales; criterio que refuerza la independencia de los juzgadores en el ejercicio de la función jurisdiccional, porque su permanencia no depende más que de su excelente desempeño, y sus decisiones judiciales están exentas de toda recomendación, permitiéndoles actuar íntegramente, de acuerdo con su autoridad moral y formal, resaltando que, con la independencia de los órganos jurisdiccionales y sus titulares, se establece una barrera necesaria entre la actividad judicial y cualquier otra actividad gubernamental o actor de naturaleza política, que garantiza la imparcialidad de los juzgadores.

## **BIBLIOGRAFÍA**

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ediciones Fiscales ESEF, S.A., Séptima edición, Enero 2004.

*Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, Ediciones Fiscales ESEF, S.A., Séptima edición, Enero 2004.

*Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*. Editorial Porrúa. 57 edición actualizada. 1992.

Exposición de motivos de las reformas constitucionales, 1994.

Exposición de motivos de la nueva *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, 1995.

Consulta informática de foros, coloquios, encuentro de consejos, Fix Fierro, Héctor, *La influencia de la justicia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.

Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1989-1994)*.



Dos de ellos son constantes en la legislación y parecen ser el total sustento de la tesis de igualdad.

**Equidad de género:** concepto que se refiere al principio conforme al cual hombres y mujeres acceden con justicia e igualdad al uso, control y beneficios de los bienes y servicios de la sociedad, incluyendo aquéllos socialmente valorados, de oportunidades y recompensas, con la finalidad de lograr la participación equitativa de las mujeres en la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política y familiar.

**Perspectiva de género:** concepto que se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la equidad de género.

Éstos son los conceptos que se requiere incorporar en los programas y las políticas públicas de los órganos de gobierno, para hacer realidad la equidad de género.

Esto atañe, sin lugar a dudas a la función de los poderes judiciales como parte de la estructura del Estado, pues al ser encargados de la administración de justicia deben garantizar que mujeres y hombres accedan por igual a la justicia; porque ello establece las condiciones no solo para una convivencia social pacífica y equilibrada, fundamentalmente para su pleno desarrollo.

Es por eso que considero que el reto que hoy se impone a los poderes judiciales es el incorporar en su estructura, organización y políticas una perspectiva de género, para aspirar a convertirse en instrumentos de desarrollo humano y no de aparatos que consoliden discriminaciones.

Y afirmo que la tarea corresponde emprenderla ahora, porque el análisis de la mujer dentro del sistema, tanto como operadora jurídica como usuaria, víctima o infractora, hace ver claramente que hay buen trecho por recorrer en la búsqueda de la igualdad de oportunidades.

En el caso de las administradoras de justicia, lo podemos ver reflejado en el nivel de los cargos que ocupan en la judicatura.

Las estadísticas del Poder Judicial Federal revelan que de 11 ministros, 2 son mujeres; del universo de 575 magistrados de tribunales colegiados y unitarios de Circuito, 93 son mujeres; respecto a los jueces de Distrito, 218 son hombres y 68 mujeres. El Consejo de la Judicatura Federal se



- específicas de transversalidad; es decir, que los alcances de la decisión comprendan todos los ámbitos y tareas del aparato judicial, la planificación; selección, capacitación y actualización de personal; las edificaciones, sistemas informáticos, estadísticos, etc.
- Debe crearse una instancia permanente que coordine, impulse, monitoree y evalúe la ejecución del programa en cada sector.
  - Es consustancial un sistema de medición constante de los progresos, que implica la creación de indicadores para su eficacia, en cuya elaboración es recomendable la participación de las personas involucradas.
  - Identificar las áreas donde la administración de justicia se relaciona con la problemática de las mujeres y, por ende exigen prioritariamente la integración transversal de una política de género, es indispensable. A manera de ejemplo, refiero dos de las áreas que resultarían inmediatamente reforzadas con la adopción de estas medidas.

## **1. VIOLENCIA INTRAFAMILIAR**

Es el rubro donde más acuden mujeres en demanda de justicia; por ello, los funcionarios judiciales deben conocer en su contexto la problemática que enfrentan, para dar una respuesta profesional al servicio requerido, porque está en juego la seguridad e integridad de quienes acuden en busca de la resolución definitiva de la problemática.

Las deficiencias que deben superarse son la falta de preparación de los operadores y operadoras de justicia y el desconocimiento sobre el fenómeno de la violencia intrafamiliar, falta de personal capacitado y sensibilizado para atender a víctimas, ineficiencia de las medidas de protección; trabas legislativas, entre otras.

En cuanto a las víctimas, el desconocimiento de los servicios judiciales con que cuentan es impedimento para que accedan a la justicia; la concepción de las pocas probabilidades que tienen de ser atendidas y por consecuencia, de resolver su situación, las inhibe de acudir a los tribunales; esto, aunado a la percepción de que ocurrir en demanda de justicia implica un gasto económico que no puede solventar, son factores que deben ser considerados para ofrecer otros medios alternativos de solución que representen para las usuarias y los usuarios de los servicios de justicia, mayor confiabilidad.



quienes tienen a cargo la administración de justicia, generando espacios de información de los servicios que presta: en ello el centro de mediación y el instituto de capacitación, hasta ahora, han sido instrumentos idóneos para acercar a la sociedad los servicios de justicia, mediante la información y difusión adecuadas.

Pero estos avances hacen también manifiesto que para fortalecer el sistema de justicia en el estado se requiere de otras acciones, conforme a la opinión generalizada de nuestros homólogos que han transitado por esta experiencia. La igualdad plena, la equidad de género y la no discriminación, sólo son viables con la asunción de una perspectiva de género.

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL



COLOQUIO NACIONAL  
CUARTO FORO

Oaxaca, Oaxaca, 23 de septiembre de 2005



## RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN<sup>1</sup>

El tema genérico de la responsabilidad da lugar a diversas controversias tratando de explicar sus fundamentos y alcances; y es que la noción de responsabilidad no es exclusiva del discurso jurídico, sino que también se usa en el moral, el religioso y, desde luego, en el lenguaje común.

Hablar de la responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación impone precisar, en principio, qué es la responsabilidad, quién es un servidor público y cuándo éstos deben catalogarse como del Poder Judicial de la Federación.

Así, responsabilidad, en términos llanos, es la obligación de reparar y satisfacer por sí o por otro, cualquier pérdida o daño que se hubiera causado a un tercero.

Respecto al concepto de servidor público, debe advertirse que es una expresión introducida al ámbito constitucional a partir de las reformas a nuestra Carta Magna del veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos. De la exposición de motivos de dicha reforma se observa que el legislador substituyó el término “funcionario público” por el de “servidor público”, apreciándose que por éste debe entenderse a todo sujeto que “...desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, tanto en el gobierno como en la administración pública paraestatal”; se trata pues de todo individuo que desempeñe una función pública, la cual constituye una institución jurídico administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme, necesidades públicas de carácter esencial.

Por otra parte, en relación con el Poder Judicial de la Federación, del contenido de los artículos constitucionales 94, párrafo primero y 100, párrafo primero, en concordancia con el artículo 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, destaca que se ejerce por la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Electoral, los tribunales colegiados y unitarios de Circuito, los juzgados de Distrito, el jurado federal de ciudadanos, los tribunales de los estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la justicia federal; y que el Consejo de la Judicatura Federal también es un órgano que forma parte de dicho poder (anexo 1).

Por tanto, el Poder Judicial de la Federación es el órgano del

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada por el magistrado de Circuito Alejandro Sergio González Bernabé.



cífico y más detallado de la responsabilidad administrativa, que hizo reflexionar a los servidores públicos sobre la importancia del correcto desempeño de la función pública.

El artículo 108 constitucional alude sólo a la responsabilidad política, penal y administrativa, pero los servidores públicos, con motivo del desempeño de su cargo, también pueden incurrir en responsabilidad civil, la cual encuentra fundamento en el artículo 1927 del Código Civil Federal, que establece que el Estado responderá por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas; que esa responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el servidor público responsable no tenga bienes o éstos sean insuficientes.

Nuestro sistema jurídico vigente no es del todo ajeno a la llamada “responsabilidad objetiva o por riesgo creado”, pues el tema ya es abordado por algunos ordenamientos administrativos como la Ley de Responsabilidad Civil por daños Nucleares y la Ley Aduanera, con relación al extravío de bienes depositados en recintos fiscales, entre otros. Sin embargo, no puede soslayarse que se trata de casos aislados y específicos, sin que se cuente con un cuerpo legislativo que esté técnicamente unificado y que obedezca a una misma concepción doctrinal.

## **1. RESPONSABILIDAD POLÍTICA**

La responsabilidad política desemboca en el juicio político a que se refiere la primera fracción del artículo 109 y el 110 de la Constitución Política federal, el primero de ellos remitiendo al segundo en razón de los sujetos acreedores a tal responsabilidad, entre otros, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, todos ellos miembros del Poder Judicial de la Federación.

El procedimiento a seguir en el juicio político, según se desprende del artículo 110 constitucional, consiste en la acusación (previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión) por parte de la Cámara de Diputados a la Cámara de Senadores, esta última se erige en jurado aplicando la sanción correspondiente (resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión) previas





por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar; asimismo, que además de las penas que les correspondan, se sancionará con el decomiso y la privación de la propiedad de dichos bienes.

El artículo 111 constitucional, párrafo primero, señala que podrá procederse penalmente contra, entre otros servidores públicos, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados del Tribunal Electoral y los consejeros de la Judicatura Federal por delitos cometidos durante el tiempo de su encargo, previa declaración de la Cámara de Diputados, por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, que da lugar a proceder contra el inculpado.

El artículo 112 de nuestra Carta Magna precisa que:

*No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.*

En nuestra Carta Magna se reconoce una categoría de servidores públicos denominados “altos funcionarios”, contra los que sólo se procederá penalmente por los delitos cometidos durante su encargo si se agota un procedimiento preliminar específico para sujetarlos a juicio criminal; los demás servidores públicos pueden ser juzgados directamente, se trate de delitos federales o locales.

Hablar de “altos funcionarios” no necesariamente implica un disimulado desdén para el ideal democrático, ya que la expresión “alto”, bien puede referirse sólo al grado de participación del funcionario en la toma de decisiones que afectan los destinos de la colectividad y, por tanto, la mayor o menor necesidad de atender al genuino interés público.

El artículo 113 constitucional estatuye que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y dentro de un año después; pero tratándose de demandas de orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario.

La interpretación anterior se basa en el dictamen que rindió el Constituyente de 1857 para establecer la regla general del artículo 114, pues estimó indebido que los cónsules, funcionarios del orden administrativo, se negaran a comparecer ante las autoridades del orden común y responder de demandas del orden civil



funda, en dichos casos, el extremo de una sanción administrativa, como inclusive podría serlo su destitución, su proceder no necesariamente es delictuoso.

Por otra parte, es oportuno destacar que el numeral 81, en sus fracciones X y XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, refiere que son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal suspender en sus cargos a los magistrados de Circuito y jueces de Distrito a solicitud de la autoridad judicial que conozca del procedimiento penal que se siga en su contra, lo que se comunicará oportunamente al solicitante, y que la suspensión de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito por parte del Consejo de la Judicatura Federal, constituye un requisito previo indispensable para su aprehensión y enjuiciamiento, por lo que si se ordena o efectúa alguna detención en desacato a lo anterior, se procederá en términos de la fracción XIX del artículo 225 del Código Penal, que establece que es delito contra la administración de justicia: "...XIX. Abrir un proceso penal contra un servidor público, con fuero, sin habérselo retirado éste previamente, conforme a lo dispuesto por la ley", aunque de las propias fracciones del numeral 81 se observa que el propio Consejo está facultado para formular denuncia o querrela contra ellos en los casos en que proceda.

Se trata pues, de una prerrogativa de jueces de Distrito y magistrados de Circuito, que el Consejo de la Judicatura Federal sustenta en la interpretación sistemática de los artículos 17, párrafo tercero, 94, párrafo segundo y 100, párrafo séptimo de la Constitución política, aduciendo que de ellos se desprende:

*a) que la vigilancia y disciplina de los jueces y magistrados federales es una función que corresponde al Consejo de la Judicatura Federal; b) que a este órgano corresponde la función de preservar el respeto absoluto a la independencia judicial, ya que el artículo 49 de la Constitución política federal reconoce el principio de la división de poderes, y la intelección de dicho precepto con los antes citados, se llega a la conclusión de que el Consejo de la Judicatura Federal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación son los órganos que tienen la facultad de preservar la independencia de los jueces de Distrito y magistrados de Circuito, a efecto de que ejerzan adecuadamente su función jurisdiccional, para mantener el equilibrio con los otros dos poderes de la Unión.*



sociales son cada vez más fuertes, los reclamos de justicia se tornan más intensos ante los tribunales, lo que congestiona y atosiga a la administración de justicia, y que todo ello suele incrementar el riesgo de deficiencias en la prestación de ese servicio público, generando así inconformidades entre quienes promueven y acuden a los tribunales a demandar justicia.

Algunas veces esperamos mejores resultados de quienes imparten justicia, sin siquiera saber los deberes y facultades a que los juzgadores están sujetos.

El grueso de los reclamos de responsabilidad que toca conocer al Consejo de la Judicatura Federal proviene de la conducta que se estima indebidamente desplegada por jueces de Distrito y magistrados de Circuito, secretarios de juzgados y tribunales de Circuito, por errores en que incurrir en el desempeño de sus funciones; éstos son de dos tipos: los de contenido jurisdiccional (cuestiones de criterio) y los atribuibles a su conducta como juzgadores (lo que propiamente es la administración de justicia), y es que la tarea encomendada a los jueces, la labor de administrar justicia, es cumplida por hombres que pueden incurrir en defectos de conducta, errores o incluso de dañada intención contra alguien.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación se circunscribe a la conducta manifestada por éstos, que vulnera el correcto desempeño de su labor, el prestigio e imagen del servicio público de administrar justicia.

El régimen disciplinario de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, encuentra su base normativa constitucional en el título cuarto (de las responsabilidades de los servidores públicos), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 113 de la Constitución política federal señala que las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán las obligaciones de éstos a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, así como las sanciones aplicables por las faltas en que incurran, y los procedimientos y autoridades para aplicarlas; precisando también que éstas podrán consistir, además de las que señalen las leyes, en suspensión, destitución e inhabilitación, económicas (en proporción a los beneficios obtenidos y los daños y perjuicios, sin que puedan exceder de tres tantos de esos importes).

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su título octavo (de la responsabilidad), establece quiénes son los sujetos a responsabilidad administrativa, determina el comportamiento de los servidores públi-



El régimen normativo que en relación con el procedimiento disciplinario seguido contra servidores públicos del Poder Judicial de la Federación establecen la Constitución y la Ley Orgánica de dicho Poder, se complementa con las disposiciones del título quinto, denominado de la responsabilidad (artículos 197 a 237), del Acuerdo General Número 48/1998, que regula la organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal (aprobado por el Pleno del mismo en sesión de nueve de diciembre de mil novecientos noventa y ocho), y por disposición del numeral 199 del citado acuerdo, con las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, que habrá de aplicarse de manera supletoria en el procedimiento disciplinario, con lo que se salva el escollo que se presentaba en el que se sustancia, bajo la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de determinar si la ley aplicable de manera supletoria es el Código Federal de Procedimientos Penales o el civil, pues el normativo 47 de dicho ordenamiento establece la aplicabilidad de este último, pero el numeral 45 de la anterior ley, la de Responsabilidades de los Servidores Públicos, disponía que se aplicara aquél.

Lo antes expuesto permite apreciar con beneplácito que el procedimiento disciplinario del Poder Judicial de la Federación se desarrolla en un sistema que no sólo tiende a lograr la tutela de los intereses de una sociedad ansiosa de que se le administre justicia de manera pronta, completa e imparcial, sino además a la salvaguarda de los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia, que deben caracterizar la labor judicial, pero siempre sin desatender a los derechos de las partes, procurando que el funcionario involucrado sea conocedor del trámite iniciado en su contra, en el que podrá probar y alegar en su defensa y habrá de resolverse sobre lo controvertido; además, sin perder de vista que, como se expondrá más adelante, se trata de un procedimiento que pretende ser breve tanto en su trámite como en su decisión; como corolario, el procedimiento disciplinario del Poder Judicial de la Federación, a diez años de la creación del Consejo de la Judicatura Federal, constituye un elemento jurídico fundamental tendiente a lograr un sistema de administración de justicia digno del Estado Mexicano.

### 3.1. ALCANCE DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS ÓRGANOS DISCIPLINARIOS PARA CONOCER LOS ACTOS JURISDICCIONALES

El procedimiento administrativo disciplinario seguido contra funcionarios



por lo que debe aclararse que hay un caso de excepción que se presenta cuando se alegue como motivo de la queja o denuncia que el servidor público del Poder Judicial de la Federación incurrió en notoria ineptitud o descuido, es decir, en error inexcusable, sin embargo, ni en tal supuesto la resolución del procedimiento disciplinario tiene los alcances de un recurso, ya que aun cuando en tal supuesto pudieran analizarse los fundamentos de una resolución, el estudio sólo debe basarse en datos objetivos, no en un estudio profundo de legalidad o constitucionalidad, sin que pueda hacerse declaración alguna sobre su legalidad o constitucionalidad, sino sólo en cuanto al error evidente en que se pudiera haber incurrido. Así se ve del texto de la tesis aislada sustentada por el Pleno del más Alto Tribunal del país, consultable en la página 101, tomo XI, marzo de 2000, Novena Epoca del *Semanario Judicial de la Federación*:

*NOTORIA INEPTITUD O DESCUIDO EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL. CUANDO SE TRATA DE LOS DELITOS GRAVES, EL JUZGADOR DEBE TENER ESPECIAL CUIDADO AL DICTAR SUS RESOLUCIONES PARA EVITAR INCURRIR EN ESA CAUSA DE REPOSABILIDAD. [...] si uno de los deberes de tales juzgadores consiste en preservar y proteger los intereses generales con independencia de los de carácter personal, a la luz de la observancia de la ley, la comisión de un error inexcusable al resolver este tipo de asuntos, determinado con base en datos objetivos que no dependan de un criterio personal, actualiza la causa de responsabilidad por notoria ineptitud o descuido en el ejercicio de la función jurisdiccional, prevista por el artículo 131, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.*

El propio Consejo de la Judicatura Federal, al fallar los asuntos sometidos a su consideración, ha adoptado el mismo lineamiento.

### 3.2. NATURALEZA DE LAS FALTAS DISCIPLINARIAS PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 131 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 8 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Las faltas administrativas implican la desobediencia o desatención a una obligación jurídica en el caso, de naturaleza administrativa que, en consecuencia, genera responsabilidad de ese tipo a cargo de los servidores públicos.



*Las menciones que en otras leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas o administrativas de carácter federal se hagan de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o, en particular, de alguno de sus preceptos, se entenderán referidas a esta ley o a los artículos de este ordenamiento legal cuyo contenido coincida con los de la ley que se deroga.*

El artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, enumera diversas obligaciones de todo servidor público y si no las cumplen, incurrir en responsabilidad administrativa, y de ellas, pueden aplicarse a los funcionarios del Poder Judicial de la Federación si no son contrarias a la función jurisdiccional; por tanto, el estudio de que contraríen o no esa función es el que determinará su aplicación.

El artículo 134, fracción V, último párrafo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, califica a las faltas administrativas como leves y graves, al señalar:

*Cuando la falta motivo de la queja fuese leve, el presidente de la Suprema Corte de Justicia o el órgano que determine el Consejo de la Judicatura Federal impondrá la sanción que corresponda y dictará las medidas para su corrección o remedio inmediato; si la falta fuere grave, remitirá el asunto al Pleno de la Suprema Corte de Justicia o al del Consejo de la Judicatura Federal, según corresponda, a fin de que procedan de acuerdo a sus facultades.*

El artículo 136, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, considera como faltas graves el incumplimiento de las obligaciones enmarcadas en el artículo 101 constitucional, artículo 47, fracciones XI a XIII y XV a XVII de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y artículo 131, fracciones I a VI, de la Ley Orgánica citada.

Por el momento, sólo apuntaremos que la clasificación de las faltas administrativas en graves o leves influye en el tipo de sanción que deba imponerse al infractor, aunque no necesariamente la determina.

#### **4. PROCEDIMIENTO**

La expresión “procedimiento” equivale a una fase autónoma, delimitada, en el proceso en el cual se desarrolla; significa diligencias, actuaciones o medidas, bajo la aplicación de normas, pero sobre todo, quiere decir tam-



a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases de la propia Constitución, establezcan las leyes.

Por su parte, el artículo 81, fracciones XII y XXXVI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, relativo a las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal, establece que es el citado órgano colegiado el encargado de resolver las inconformidades hechas valer contra los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación a través de los procedimientos de queja administrativa y denuncia, a fin de determinar la responsabilidad de aquéllos.

El diverso numeral 133 de la Ley Orgánica en mención es específico al señalar que el conocimiento del procedimiento disciplinario corresponderá a la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, tratándose de faltas de los ministros y de las faltas graves cometidas por sus servidores públicos; al presidente de la Suprema Corte de Justicia, tratándose de servidores públicos de este órgano, en los casos no comprendidos en la fracción anterior; al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, tratándose de faltas graves de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, cuando las sanciones aplicables sean las de destitución o inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y, fuera de esos casos, al órgano colegiado que determine el propio Consejo.

El órgano encargado del trámite, el instructor que funge como engranaje por el cual se activa la maquinaria del Consejo de la Judicatura Federal en el ámbito disciplinario, es la Secretaría Ejecutiva de Disciplina, es de ella de quien en gran parte depende el normal desarrollo de las actividades desplegadas en el Pleno y las comisiones del Consejo; la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación contempla la figura del Secretario Ejecutivo como unidad de apoyo de los órganos de decisión del Consejo.

La Secretaría Ejecutiva de Disciplina:

- Recibe y registra las inconformidades, promociones y solicitudes que permiten por un lado conformar las quejas administrativas y las denuncias.
- Toma los acuerdos del presidente del Consejo de la Judicatura Federal en esa materia.
- Da seguimiento a las promociones y las hace del conocimiento de la Comisión de Disciplina, establece el turno para cada ponencia y mantiene comunicadas a éstas de cualquier cambio y promoción, adiciones y posibles pruebas supervenientes.



Poder Judicial de la Federación). Tal órgano auxilia de manera particular al Pleno, Comisión de Disciplina y Secretaría Ejecutiva de Disciplina; entre sus atribuciones destaca la vigilancia de las normas de control establecidas por el Consejo; comprobar el cumplimiento de los órganos administrativos respecto de las obligaciones originadas por las disposiciones en materia de planeación, presupuesto, ingresos y egresos, al igual que el financiamiento, patrimonio y fondos; inspección y vigilancia en el cumplimiento de las normas y disposiciones en torno a la contabilidad, contratación y pago de personal, y llevar el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, entre otras.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 133, fracción IV, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Federación, a la Contraloría de dicho poder corresponde conocer de los procedimientos de responsabilidad comprendidos en la fracción citada (los que se establezcan mediante acuerdos generales); tal disposición se complementa con lo dispuesto por los artículos 94, fracciones XXII, XXIII y XXIV, y 120 del Acuerdo General número 48/1998, que regula la organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, que establecen las facultades disciplinarias de la Contraloría, así como las de la Dirección General de Responsabilidades, como órgano dependiente de aquélla, que se encarga de instruir los procedimientos cuyo conocimiento le corresponde (esencialmente referentes al incumplimiento de la obligación a cargo de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación de rendir declaración patrimonial periódicamente y a irregularidades en el manejo de los fondos públicos), advirtiéndose que el procedimiento en esencia es el mismo que contempla el artículo 134 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en términos del numeral 97 del Acuerdo General en consulta, aunque debe precisarse que el procedimiento contra secretarios ejecutivos, titulares de los órganos, visitadores, directores generales y los secretarios técnicos, como requisito adicional de procedencia se requiere de un dictamen previo del contralor, en tanto que, por lo que hace al restante personal, el procedimiento lo instruye la Dirección General de Responsabilidades de la Contraloría, y debe ser resuelto por el contralor o, contra la determinación de éste, procede el recurso de inconformidad ante el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y la determinación de éste es inatacable, salvo cuando la sanción impuesta sea la de destitución, caso en el que procederá el





1998, que regula la organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, dicho órgano colegiado actúa en Pleno (integrado por siete consejeros) o en comisiones (tres consejeros).

En relación con el aspecto disciplinario, se ha creado la Comisión de Disciplina (cuyo fundamento de creación se encuentra en lo dispuesto por el artículo 133, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), quien de manera esencial tiene la encomienda de realizar el análisis de los proyectos de las quejas y denuncias administrativas que se presenten por presuntas irregularidades atribuidas a órganos jurisdiccionales que originalmente son competencia del Pleno; proponer las sanciones que procedan y resolver las quejas administrativas que son declaradas improcedentes e infundadas, así como las denuncias en que se tenga por no acreditada la responsabilidad del servidor público; además, turnar al Pleno las quejas y denuncias en las que se tenga que imponer sanción por falta grave al servidor público, o bien, aquéllas en las que los integrantes de la Comisión no se pongan de acuerdo sobre el sentido o sanción de un asunto determinado, debiéndose destacar que a pesar de que todos los consejeros de la Judicatura Federal tienen la obligación de elaborar proyectos de resolución de los asuntos que por riguroso turno les corresponden, sólo los tres integrantes de la Comisión de Disciplina participan en su discusión, sin que el consejero ponente, en caso de no ser miembro de la misma, al no poder asistir, pueda hacer una defensa efectiva de su proyecto, salvo el caso de que por las razones antes anotadas el asunto tuviera que ser turnado al Pleno del Consejo, pues sólo entonces podría defenderlo.

Luego, la competencia para decidir de los asuntos que se ventilan en el Consejo de la Judicatura Federal en materia disciplinaria, se divide según el sentido que pretenda darse a la resolución administrativa: la Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal resuelve las quejas administrativas improcedentes, infundadas, sin materia y sobreesidas, y denuncias en donde no se acrediten causas de responsabilidad administrativa por parte de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación; en tanto que el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal resuelve aquellos expedientes de queja en que ésta se declara fundada y de denuncia en donde se acrediten las causas de responsabilidad administrativa atribuidas a funcionarios del Poder Judicial de la Federación. El Pleno también conoce de apercibimientos, amonestaciones y multas que se imponen a los promoventes de las quejas administrativas cuando éstos falten al res-



de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se establece que, en los casos en que de un mismo acto se derive responsabilidad por falta grave de un magistrado de Circuito o juez de Distrito y otros servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, el conocimiento del asunto corresponderá al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, pues es evidente que ése es un supuesto diverso al referido en el párrafo precedente.

Por otra parte, sólo como referencia, debe apuntarse que en lo que respecta al Tribunal Electoral, el artículo 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que las responsabilidades de sus miembros se regirán por el título octavo y las disposiciones especiales de dicho ordenamiento (reglas del procedimiento disciplinario del que conoce el Consejo de la Judicatura Federal); que las facultades disciplinarias señaladas para la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las del Consejo de la Judicatura Federal se entenderán atribuidas a la Comisión de Administración, y las del presidente de la Suprema Corte, al presidente del Tribunal Electoral; y en cuanto a los recursos procedentes dispone:

*Las resoluciones que dicten la Sala Superior, el presidente del Tribunal o la Comisión de Administración, salvo los casos previstos en la parte final de la fracción IX del artículo 209 y en el párrafo segundo del artículo 241 de esta ley, en el ámbito de sus respectivas competencias, serán definitivas e inatacables, por lo que no procederá juicio o recurso alguno en contra de las mismas.*

Refiriéndonos concretamente a *la apertura del procedimiento* disciplinario, debe decirse que por ésta debe entenderse el inicio, comienzo, origen o punto de partida del mismo.

De lo dispuesto por los artículos 81, fracción XXXVII, y 132 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se aprecia que el procedimiento disciplinario podrá iniciarse de oficio o a instancia de parte (formulada por cualquier persona); que los procedimientos que se instauren podrán ser de queja o denuncia; que inclusive esta última puede iniciarse por denuncias anónimas siempre que se acompañen pruebas documentales fehacientes, pues toda denuncia deberá exhibirse con ellas o elementos probatorios suficientes para establecer, por lo menos en grado de probabilidad, la existencia de la infracción y presumir la responsabilidad del servidor público denunciado.



a cargo del promoverte; en tanto que en el de denuncia el órgano instructor puede tomar providencias incluso de oficio.

## **TRÁMITE DE LA QUEJA**

El trámite que se da a la queja administrativa es el siguiente:

1. La apertura del procedimiento disciplinario inicia con la presentación del escrito de queja, al que se deben acompañar las pruebas necesarias para la comprobación de los hechos cuestionados.
2. El Consejo de la Judicatura Federal recibe la inconformidad y, mediante acuerdo de Presidencia, ordena formar y registrar el expediente de queja administrativa, se provee respecto a las pruebas ofrecidas y se solicita al servidor público involucrado rinda informe en términos del artículo 134, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
3. Recibido el informe y desahogadas las pruebas, si se presentaren, se tendrá que resolver dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándose la determinación dentro de las setenta y dos horas siguientes. El término para decidir corre a partir del día de turno del asunto a la ponencia respectiva, la cual tendrá que realizar el estudio correspondiente, pero en todo caso debe considerarse que, al igual que sucede en todos los tribunales, el tiempo de decisión depende de diversos factores (aquí, ante la posibilidad de que el órgano resolutor incurriera en mora en la decisión, algunos se cuestionan: ¿Con qué autoridad moral se resuelve un asunto específico sobre dilación de un proceso o sentencia por parte de los juzgadores, cuando el propio Consejo de la Judicatura Federal incurre en dilación y, por consiguiente, es responsabilidad administrativa al no resolver a tiempo?).
4. El proyecto de resolución será remitido por el consejero ponente a la Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal, quien lo discutirá, y de concluir que no es de imponerse sanción alguna, aprobará en ese sentido el proyecto, pero en caso de no ponerse de acuerdo en el sentido de determinar que se trata de una falta grave, que la sanción debe ser la suspensión, destitución o inhabilitación para desempeñar un cargo público, o bien de considerarlo necesario, el asunto será remitido al Pleno, ci-



una falta administrativa, así se declarará y se ordenará el archivo del asunto; de lo contrario, se formará el expediente de denuncia respectivo, se solicitará al servidor público involucrado el informe correspondiente, en el que podrá ofrecer las pruebas pertinentes y, desahogadas éstas, se le citará, en su caso (de tratarse de faltas o sanciones graves), para que comparezca a la audiencia a que se refiere la fracción III del artículo 134 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la que se habló en líneas anteriores, aunque en los demás casos, una vez recibidas las pruebas ofrecidas, el asunto se turnará al consejero que por turno corresponda para la elaboración del proyecto correspondiente, que en su momento se discutirá y, de ser el caso, se aprobará en la Comisión de Disciplina, aunque también hay la posibilidad de que ésta acuerde remitirlo al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, hipótesis en la que también habrá que citar a audiencia al servidor público, quien, como ya se ha visto, tendrá nueva oportunidad para ofrecer pruebas y alegar.

### **LAS RESOLUCIONES DISCIPLINARIAS**

Las resoluciones disciplinarias, se reitera, tratándose de quejas administrativas, pueden declarar ésta fundada, improcedente, infundada, sin materia o sobreseerla; en tanto que tratándose de la denuncia, la decisión puede ser declarando acreditada la responsabilidad del servidor público o bien, no acreditada.

La queja es fundada cuando existe una falta administrativa y el servidor público es responsable de ella, lo que lo hará acreedor a una sanción administrativa. En cambio, de no cubrirse tales extremos, la queja será infundada.

La queja puede ser improcedente por no existir razón legal para promoverla (se carece de derecho).

Se dice que la queja administrativa queda sin materia por ejemplo, cuando el hecho cuestionado ya fue objeto de decisión en otro procedimiento que también se encontraba en trámite.

En cambio, la queja deberá sobreseerse en la hipótesis de que el funcionario contra quien se endereza haya fallecido.

Por lo que respecta a la denuncia, resultará acreditada la responsabilidad siempre que el hecho denunciado constituya una falta administrativa y se acredite que el servidor público involucrado es responsable de ello; de lo contrario, deberá declararse no acreditada la responsabilidad administrativa.



General número 48/1998, que regula la organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal), y en dicho informe podrá responder lo conducente a su defensa respecto a los hechos cuestionados y rendir pruebas; inclusive, en caso de que dejara de contestar aquéllos, se presumirá que los confiesa, pero, se aclara en dicho precepto, ello “no entraña la aceptación del derecho del denunciante”; y más aún, la fracción III del normativo 134 en cita dispone:

*Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones I y III del artículo anterior, el presidente de la Suprema Corte de Justicia o, en su caso, el órgano que determine el Consejo de la Judicatura Federal, remitirán el asunto al Pleno de la Suprema Corte de Justicia o al del Consejo de la Judicatura Federal para que cite al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia, y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga por sí o por medio de un defensor.*

De tal suerte que el servidor público en la citada audiencia tiene una nueva oportunidad de probar y alegar en su defensa.

Se estima prudente destacar que la fracción IV del artículo 134, en comento, establece que:

*Si del informe o de los resultados de la audiencia no se desprenden elementos suficientes para resolver o se advierten otros que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, se podrá disponer la práctica de investigaciones y acordar la celebración de otra u otras audiencias en su caso.*

Lo que si bien implica la posibilidad de que el órgano disciplinario profundice en las investigaciones que estime pertinentes, de ninguna manera excluye su obligación de requerir al servidor público el informe respectivo en el que alegue y ofrezca pruebas respecto a esa nueva responsabilidad y que, en su caso, lo cite a una audiencia en la que pueda ejercer con plenitud su derecho de defensa.

#### **4.4 NATURALEZA DE LAS SANCIONES**

El término sanción significa el castigo que la ley establece para el que la infringe; es el mal dimanado de una culpa o yerro y que es su castigo.



Al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal es a quien compete conocer y decidir respecto a las quejas fundadas o denuncias en las que se tiene por acreditada la responsabilidad administrativa, siempre que se trate de una falta grave o, a consideración de la Comisión de Disciplina, deba conocer del asunto; es a quien corresponde ponderar los aspectos necesarios para determinar e imponer las sanciones disciplinarias correspondientes (la imposición de sanciones leves corresponde a la Comisión de Disciplina, pero de hecho lo hace el Pleno el Consejo).

En relación con la individualización de la sanción administrativa a imponer, interesa comentar el criterio sustentado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada en materia constitucional, visible en la página 179, I.P.R. Revisión Administrativa, Novena Epoca, Apéndice 2001, cuyo rubro es:

*MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL PUEDE DESTITUIRLOS POR CAUSAS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DISTINTAS DE LAS PREVISTAS EN EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 136 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. [...] De la interpretación de lo dispuesto en los artículos 136 y 137 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que el Consejo de la Judicatura Federal puede destituir a un magistrado de Circuito o a un juez de Distrito por una causa de responsabilidad administrativa distinta de las mencionadas en el párrafo segundo del citado artículo 136 [...] porque en el primer párrafo del mencionado artículo 136 se establece claramente que las faltas administrativas en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación deben ser valoradas y, en su caso, sancionadas de conformidad con los criterios contenidos, entre otros, en el artículo 54 de la ley últimamente citada (Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), el cual señala como uno de los elementos que deben considerarse para la imposición de una sanción administrativa, la gravedad de la responsabilidad en que se incurre, por lo que el juzgador, al aplicar este precepto, necesariamente tendrá que determinar si la falta cometida por el funcionario denunciado fue o no grave, de ahí que resulte inconcusos que las faltas administrativas no mencionadas en el se-*



que comprende el nivel de estudios con que cuente el servidor público, así como los diversos cursos de actualización y especialización acreditados de manera fehaciente; d) No haber sido sancionado por falta grave, con motivo de una queja de carácter administrativo, y e) Los demás que estime pertinentes, siempre que consten en acuerdos generales publicados con seis meses de anticipación a la fecha de la ratificación.

Destaca que de los cinco elementos requeridos como base de la ratificación, tres se relacionan con el ámbito disciplinario (el desempeño que se haya tenido en el ejercicio de su función; los resultados de las visitas de inspección; y no haber sido sancionado por falta grave con motivo de una queja de carácter administrativo).

Debe subrayarse que, tratándose de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la destitución sólo procederá en los casos a que se refiere el artículo 101 y el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las fracciones XI, XIII, y XV a XVII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Asimismo, debe señalarse que al promovente de la queja también es permisible imponerle sanción por haberla presentado sin motivo o, en su caso, cuando faltare al respeto al servidor o servidores públicos del Poder Judicial de la Federación o a uno de los órganos que lo componen. El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal podrá apercibir, amonestar e imponer multas hasta de ciento ochenta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al día de cometerse la falta a las personas que falten al respeto a algún órgano o miembro del Poder Judicial de la Federación en las promociones que hagan ante él (artículo 81, fracción XXVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación); además, podrá imponer a la quejosa, representante, a abogado, o a ambos, cuando interponga queja administrativa sin motivo alguno, una multa de ciento veinte días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de interponer la queja administrativa (artículo 139 de la ley orgánica en cita).

Las sanciones destinadas al promovente no se encuentran sujetas al procedimiento que se lleva para la calificación de faltas administrativas y la imposición de sanciones disciplinarias reservadas para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.

El artículo 114 constitucional, en su párrafo tercero, aborda el tema de la prescripción de la facultad sancionadora de los órganos disciplinarios,



que hubiere surtido efecto la notificación de la resolución disciplinaria por combatir; debe rendirse informe acompañándolo de todos aquellos elementos probatorios que permitan la resolución del asunto; el informe se rinde por uno de los consejeros que hubiere votado a favor de la decisión, en calidad de representante del Consejo de la Judicatura Federal; tanto el escrito de recurso de revisión como el informe aludido serán turnados, dentro de los cinco días hábiles siguientes, a un ministro ponente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según el turno que corresponda; si existe tercero interesado, deberá notificársele también dentro del término de cinco días; no se admitirán más pruebas que las documentales públicas, las que se deberán presentar por el promovente o el tercero perjudicado, en el correspondiente escrito o contestación del recurso; la resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare fundado el recurso de revisión administrativa, declarará la nulidad del acto impugnado para el efecto de que el Consejo de la Judicatura Federal dicte una nueva resolución en un plazo no mayor de treinta días naturales.

Mediante reforma constitucional del 11 de junio de 1999, en específico el artículo 100 constitucional, párrafo noveno, se enunció de manera expresa la improcedencia del juicio o recurso alguno (juicio de amparo) tratándose de las decisiones traducidas a resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal; por tanto, contra sus decisiones no procede juicio de amparo; sin embargo, ese medio de defensa sí es por regla general procedente contra las determinaciones que dicten los titulares de los órganos jurisdiccionales al decidir los procedimientos de responsabilidad de su competencia, pues dichas decisiones no gozan, como las del Consejo, de la característica de ser inatacables.

Se dice que, en términos generales, tales determinaciones son impugnables a través del juicio de amparo, porque aun cuando en los casos de resoluciones en procedimiento de responsabilidad administrativa dictadas por jueces de Distrito y tribunales unitarios de Circuito no existe problema para establecer qué tipo de amparo procede y quién debe conocer de él, no sucede lo mismo respecto de las resoluciones de ese tipo dictadas por los tribunales colegiados de Circuito.

## **5. RESPONSABILIDAD CIVIL**

La responsabilidad civil se traduce en un menoscabo en el patrimonio del Estado y de los gobernados.





que hayan sido lesionados antijurídicamente en sus bienes o derechos, con motivo de la actividad extracontractual del propio Estado.

La lesión antijurídica de referencia se concreta en una afectación patrimonial que los particulares no tienen el deber jurídico de soportar, al no existir expresamente título legítimo para sufrir el daño irrogado; y dicha antijuricidad presupone la existencia de una garantía legal a la integridad de su patrimonio.

Igualmente, que la responsabilidad patrimonial del Estado constituye uno de los elementos fundamentales para que pueda hablarse propiamente de un Estado de Derecho.

El origen y desarrollo de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado se encuentra en la aplicación de los principios generales del Derecho, dentro de los cuales deben mencionarse los principios de igualdad, solidaridad social, proporcionalidad de las cargas públicas y seguridad jurídica, que encuentra su fundamento último en los valores de justicia, equidad y bien común.

La evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado a nivel mundial, puede dividirse en cuatro grandes etapas: irresponsabilidad del Estado, responsabilidad del funcionario público, responsabilidad parcial del Estado y responsabilidad directa y objetiva del Estado:

1. La etapa de la irresponsabilidad patrimonial del Estado comprende el largo período anterior al siglo XIX, en el cual no cabía la responsabilidad al Estado o a sus agentes por los daños y perjuicios que causaran a los particulares.
2. A partir de la primera guerra mundial se inicia el quiebre de la irresponsabilidad del Estado. Una de las formas que se fue perfilando para hacer frente a esta situación que dejaba en estado de indefensión a los gobernantes, fue la de responsabilizar personalmente a los agentes de la administración pública por los daños y perjuicios que causaran con su actuación, iniciándose así la segunda de las etapas, denominada responsabilidad del funcionario público.
3. El sistema de responsabilidad parcial del Estado, que caracteriza la tercera etapa, también conocida como 'responsabilidad subsidiaria del Estado', consiste en la obligación del Estado de pagar los daños y perjuicios causados por sus agentes o servidores públicos, únicamente cuando éstos fuesen declarados responsables



cido y la actividad imputable al Estado. a) La lesión es el perjuicio antijurídico; antijurídico no porque el autor del mismo haya obrado con culpa o ilegalidad, sino en cuanto a que no exista el deber jurídico de soportar el daño causado. b) La actividad del Estado como segundo elemento comprende tanto los hechos materiales como los actos administrativos. c) Finalmente, la acreditación del nexa causal, que es el elemento clave de esta concepción, consiste en probar el vínculo de la relación causa efecto entre el daño resarcible y la actividad del Estado para que proceda la reparación respectiva.

Hoy, la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado ha adquirido carta de naturalización en los países desarrollados, pero también en muchos otros de Iberoamérica, como Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Colombia, Chile, Ecuador y Guatemala.

México no es ajeno a la llamada 'responsabilidad objetiva o por riesgo creado' reconocida en el Código Civil para el Distrito Federal en materia Común, y para toda la República, en materia Federal, la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares, y la Ley Aduanera, con relación al extravío de bienes depositados en recintos fiscales, entre otros. Sin embargo, éstos constituyen casos aislados y específicos para ciertas materias en particular, y no se cuenta con un cuerpo legislativo que esté técnicamente unificado en un solo ordenamiento jurídico y que obedezca a una misma concepción doctrinal.

El artículo 1927 del Código Civil ya mencionado, referente al ámbito de los hechos ilícitos, establece una responsabilidad de carácter generalmente subsidiaria y excepcionalmente solidaria, cuando se trate de hechos ilícitos dolosos. La solidaridad en el ámbito de la responsabilidad patrimonial del Estado en nuestro Código Civil Federal es de nuevo cuño, al haberse reformado en 1994 dicho precepto; en el mismo año se adicionó un a. 77 bis a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que trataba el mismo tema; asimismo, también en 1994, el artículo 2° de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal introdujo el rubro de 'responsabilidad patrimonial' como concepto integrante del Presupuesto de Egresos, aunque no existe todavía ninguna partida que bajo tal denominación se prevea en dicho Presupuesto; y a nivel municipal, el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Toluca, Estado de México, ha incorporado desde 1997 un régimen de responsabilidad patrimonial de la administración municipal de carácter objetiva y directa.



## LA CARRERA JUDICIAL EN EL ESTADO DE OAXACA<sup>1</sup>

La paulatina judicialización de la vida social ha convertido a los poderes judiciales en órganos en los que fundamentalmente descansa el desarrollo armónico y pacífico de los hombres y las instituciones.

Por ello, en un momento en que presenciamos y participamos, no de una época de cambios, sino de un cambio de época, calificada por muchos como una fase de crisis de los sistemas de administración de justicia en el mundo, el reto de los poderes judiciales en el umbral del siglo XXI, es encontrar las formas de organización y funcionamiento, pero sobre todo, la formación de cuadros de servidores públicos que, en el aspecto humano y profesional, aseguren la prestación de un servicio público eficiente, cabal y transparente.

La función jurisdiccional se encomienda a órganos que actúan a través de sus titulares. Si esto es así, sin duda un factor determinante para una buena administración de justicia es la calidad ética y los más elevados estándares profesionales de los servidores públicos que conforman los juzgados y tribunales del país.

Éste no es un planteamiento nuevo, al respecto Carnelutti afirmaba: “Ningún hombre, si pensase en lo que es necesario para juzgar a otro hombre, aceptaría ser juez. Y, sin embargo, es necesario encontrar jueces. El drama del Derecho es éste”. Ese extraordinario procesalista sublima el concepto de juez al grado de sostener: “El juez, para serlo, debiera ser más que hombre: un hombre que se aproximara a Dios”. Por ello, explica, históricamente, antiguas culturas reservaban al sacerdote, que pide a Dios y obtiene de Dios una capacidad superior a la de los demás hombres, la potestad de impartir justicia.

Sin embargo, el Derecho es un producto cultural que resume la idiosincrasia, el pensamiento, la historia y los valores de un pueblo. De ahí que, si el Derecho es resultado de la vida de una sociedad, son los hombres que la constituyen los que deben aplicarlo a los mismos hombres, siempre que en ellos concurren razonables requisitos que garanticen una adecuada capacidad, talento y conducta, como medios necesarios para obtener la eficacia del Derecho. La función jurisdiccional, entonces, no sólo es una cuestión de ciencia, sino también de conciencia, por el contenido axiológico de dicha actividad.

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada por el magistrado Eduardo Pinacho Sánchez, del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca.



De manera particular, en el estado de Oaxaca, la carrera judicial y el Instituto de Capacitación y Especialización del Poder Judicial del Estado son producto de un largo proceso constitucional y legislativo en el que se sucedieron diversos sistemas de nombramiento de jueces y magistrados, con nimios requisitos de calidad y estabilidad, que paulatinamente fueron fortaleciéndose hasta culminar con el reconocimiento constitucional del servicio judicial de carrera en nuestro estado.

En efecto, en nuestra Constitución estadual de 1825, los magistrados eran nombrados por el Congreso del estado, y los jueces, por el gobernador, a propuesta en terna de la Corte de Justicia. En este primer ordenamiento constitucional, la calidad de los jueces y magistrados prácticamente carecía de importancia porque no establecía requisitos acerca de su calidad moral y profesional, concretándose a establecer que debían ser ciudadanos mexicanos o de algún Estado de la América emancipada y mayores de veinticinco años. Sobre su duración en el cargo, para los magistrados nada decía, para los jueces señalaba cinco años.

La Constitución de 1857 del estado estableció distinto criterio para el nombramiento, es decir, mediante elecciones. Los magistrados mediante elecciones indirectas en primer grado, los jueces, en elecciones directas por los ciudadanos de cada partido. En esta Constitución ya se establece un perfil profesional, es decir, que fuera abogado, con una experiencia de cinco años, así como un patrimonio y solvencia moral. Se establece una duración en el cargo: para los magistrados seis años, para los jueces solamente dos. En este ordenamiento debe destacarse la poca estabilidad en el cargo, pero en contrapeso, surge un principio de inamovilidad, al establecer, en su artículo 82, que los empleados del ramo judicial ejercerían su cargo mientras tuvieran buena conducta y, para ser depuestos, debía ser mediante sentencia.

Finalmente, en la Constitución de 1922, en principio, los magistrados eran designados por el Congreso del estado, al igual que los jueces, aun cuando éstos a propuesta del Tribunal Superior de Justicia. Su duración en el cargo es indefinida, estableciéndose su inamovilidad. Por virtud de reformas de 1940 y 1950, que es el sistema vigente, el nombramiento de magistrados proviene del gobernador, y el de los jueces, del Tribunal Superior de Justicia. Un signo que denota una concesión a la autonomía del Poder Judicial, es el reconocimiento de la potestad que tiene para nombrar a sus jueces.



tura, lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica, y 2) La necesidad de establecer formalmente las condiciones de ingreso, formación y permanencia de los servidores públicos del Poder Judicial del estado.

Con base en tales principios, la carrera judicial se sistematiza en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado y su Reglamento, de acuerdo con las siguientes líneas generales: 1) Se integra con las categorías de juez, secretario de acuerdos de sala, secretario de estudio y cuenta de Sala, secretario proyectista de juzgado y secretario de acuerdos de juzgado (artículo 60 de la Ley Orgánica). Aun cuando se omite a los ejecutores, al tratarse de servidores públicos que realizan actividades jurisdiccionales, están sometidos a los mismos procedimientos de nombramiento y promoción (artículo 30 del Reglamento); 2) El ingreso y promoción en las categorías que conforman la carrera judicial se lleva a cabo mediante la aprobación de un curso de capacitación o de especialización, así como la aprobación de un examen de oposición constituido de tres fases: un examen teórico, un examen práctico, ambos por escrito, y un examen oral de carácter público, que se aplican por tres magistrados y el director del Instituto de Capacitación y Especialización (artículos 35 y 61 de la Ley Orgánica del Estado, y 17, 18, 19, 29, 30, 82, 85 y 86 de su Reglamento); 3) Para la promoción o ascenso se deben tomar en cuenta, además, factores objetivos como la capacidad, eficiencia, preparación, probidad y antigüedad de los aspirantes (artículo 83 del Reglamento).

Finalmente, si se toma en cuenta el poco crecimiento de la estructura del Poder Judicial local en el último período de gobierno, por múltiples factores, pero principalmente por la disminución de su presupuesto, que ha impedido la creación de nuevos juzgados, los 157 movimientos que se dieron en las distintas categorías muestran que paulatinamente se ha ido fortaleciendo la carrera judicial en el estado, en el sentido de arraigar un sistema de designación y ascenso que procura elementos objetivos de evaluación que limitan el peligro de nombramientos discrecionales, el riesgo de que la administración de justicia recaiga en personas improvisadas sin la capacidad profesional o la experiencia que exige dicha función, y constituye un freno para el desarrollo de prácticas que favorecen a quienes no han hecho méritos para acceder a categorías de mayor responsabilidad.

Pese a tales limitaciones presupuestales, el Poder Judicial local, a través del Instituto de Capacitación y Especialización y del ejercicio cotidiano



## *JUBILACIÓN FORZOSA DE LOS FUNCIONARIOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN<sup>1</sup>*

Entendemos el término jubilación como la separación del servicio activo de los servidores públicos, en nuestro caso, del Poder Judicial de la Federación, por haber cumplido la edad y los años de servicio efectivo, para tener derecho a gozar de una pensión mensual.

Según lo establecido en los artículos 60 al 66 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tienen derecho a la pensión por jubilación los trabajadores con treinta años o más de servicio, y las trabajadoras con veintiocho años o más de servicio e igual tiempo de cotización al instituto, cualquiera que sea su edad. Si la separación ocurrió al cumplir los treinta o veintiocho años de servicio, según el caso, el monto de dicha pensión equivale al cien por ciento del promedio del sueldo base percibido en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja del trabajador; si los años de servicio fueron menos, la pensión disminuye proporcionalmente. Ahora bien, para efectos de la ley aludida se entiende por sueldo base el establecido en el tabulador para el puesto en que se desempeñaba, sin incluir el total de las percepciones.

Como en realidad, el monto de la pensión por jubilación que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no garantiza la subsistencia de una vida decorosa, después de haberse entregado en forma completa en el desarrollo de la actividad profesional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su presidente, emitió el Acuerdo General de Administración 8/2000, que regula el Plan de Pensiones Complementarias de los Mandos Superiores del Poder Judicial Federal, en el que estableció, en forma categórica, que la función que desempeñan los titulares de los órganos jurisdiccionales federales constituye uno de los elementos más importantes en la conservación y actualización del Estado de Derecho en México, y por ello, el esfuerzo y dedicación de esos servidores de la justicia federal, realizado de manera constante y cotidiana sin más compromiso que el cumplimiento del deber en beneficio de la nación, merecen que cuando por las condiciones personales que la ley prevé se vean obligados a retirarse del servicio activo, en justa retribución se propicien condiciones económicas tales, que les permitan continuar viviendo con la dignidad y el decoro que la medianía de sus ingresos les ha proporcionado durante el tiempo en que han cumplido en su noble misión. Que por consiguiente, resolvió constituir un plan que tiene por

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada por el magistrado de Circuito Marcos García José.



de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia, lo que se traduce en que el esfuerzo y dedicación empleados sean constantes y, por consiguiente, deben ser recompensados de tal manera que, cuando se vean obligados a retirarse del servicio activo, tengan la seguridad de que la fiel dedicación a la función jurisdiccional y a la recta actuación en la autonomía e independencia de sus decisiones deben estar respaldadas no sólo por la inamovilidad de sus cargos y sus remuneraciones actuales, sino por condiciones de jubilación y retiro que les permitan vivir, una vez concluida su carrera judicial, con el decoro y la dignidad que el desempeño honesto, responsable y valiente en sus cargos les merecen, tomó la decisión de emitir el Acuerdo General 28/2005, que regula el Plan de Pensiones Complementarias de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, en el que indudablemente enriqueció el emitido por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y con el cual se da respuesta a una inquietud de muchos juzgadores del Poder Judicial de la Federación de tener la opción de un retiro anticipado y que además les permita obtener el máximo beneficio de la pensión complementaria a que tienen derecho, a los que, por razón de la edad, se actualiza el retiro forzoso.

Lo anterior es así, ya que en términos del Acuerdo General 28/2005 la pensión total por jubilación que reciban los servidores públicos, ya sea por retiro forzoso o anticipado, podrá alcanzar hasta el 80% del total de los ingresos netos mensual en que correspondan a los mismos funcionarios en activo, sumada a la que otorgue el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de acuerdo con su ley, y si bien se prevé que para tener derecho al total de la pensión complementaria por jubilación forzosa, los magistrados y jueces tengan 25 años de servicios efectivos en el Poder Judicial de la Federación y cumplan 75 años de edad, misma que se establece en los artículos 106 y 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para el retiro forzoso del cargo, lo cierto es que el máximo beneficio de la pensión complementaria también se puede obtener por el retiro anticipado, siempre que el funcionario tenga 65 años de edad y 35 años de servicio efectivos en el Poder Judicial.

No obstante que los beneficios son evidentes, y que se otorgan atendiendo a que los jueces y magistrados han consagrado gran parte de su vida profesional y personal al servicio de la impartición de justicia en el ámbito federal, desarrollándose en una carrera judicial regida por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad e inde-



Por ello, si la jubilación significa alegría, júbilo, traduciéndose en la separación del servicio activo por haber cumplido la edad y los años de servicio efectivo para tener derecho a gozar de una pensión mensual vitalicia que permita continuar viviendo con dignidad y decoro que la medianía de sus ingresos les ha proporcionado durante el tiempo en que se ha cumplido con la noble misión encomendada y así aspirar a tener una vejez digna, ya que en esta etapa de vida nuestras capacidades físicas habrán disminuido y por ello es cuando se cosecha lo sembrado, y dado que el promedio de vida de los mexicanos es de 77 años de edad, se propone una reforma a los artículos 106 y 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación a fin de que se considere que la edad para el retiro forzoso de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito se reduzca a los 70 años de edad, para tener la oportunidad de disfrutar de la jubilación al lado de quienes nos apoyaron a lo largo de nuestra larga carrera judicial y que por la entrega completa en el desarrollo de la función jurisdiccional no se tuvo la convivencia adecuada que debe existir en un núcleo familiar.





que es precisamente el Poder Judicial mexicano (entendido, para los efectos de este trabajo, como un ente unitario, Poder Judicial federal y poderes judiciales de los estados) el único pivote que garantiza la construcción y sostenimiento del Estado de Derecho y que garantiza, finalmente, el desarrollo de diversos anhelos de la sociedad, como son la seguridad pública, el desarrollo cultural, social, político y económico de nuestra nación.

En nuestro país, la realidad económica tan compleja, las necesidades tan apremiantes, la falta de recursos, el rescate bancario, el servicio de la deuda, los errores gubernamentales, y en general nuestra lenta transición democrática y económica, de un mercado sobreprotegido a uno de libre mercado, propició que el Ejecutivo Federal (quien tomaba todas las decisiones en materia de política económica) priorizara otros rubros, dejando en la inopia a los poderes judiciales, al punto de ser llamados “el patito feo de la Administración Pública” porque están siempre sin dinero para satisfacer sus necesidades y siempre con una enorme carga de trabajo por resolver.

## 2) EL TRES POR CIENTO

El justo reclamo de los poderes judiciales Federal y de los estados, de que constitucionalmente se otorgue el tres por ciento, como mínimo, del presupuesto de Egresos del Estado a los poderes judiciales, se ve entorpecido, en la práctica, por la inacción u omisión legislativa, ya que, apurados por temas coyunturales, no han acertado a responder a los retos históricos nacionales.

La mirada de los mexicanos debe volverse ahora a los poderes judiciales: estamos preparados para enfrentar los retos nacionales, sabemos cómo hacerlo y podemos hacer que la vida nacional tome el sendero correcto del respeto democrático, del Estado de Derecho, de la aplicación irrestricta de la Ley.

El Poder Judicial mexicano, sin esos lastres tremendos de la historia moderna, sabrá responder a este contenido histórico, con una visión plena de respetar y hacer respetar los derechos humanos, las garantías constitucionales, las leyes y todos los ordenamientos secundarios con el único fin de que en México disminuyan nuestras dolorosísimas asimetrías, se respete la ley y encontremos nuestra senda, como país, como mexicanos, en el progreso económico, cultural, social y de Estado de Derecho.

El tres por ciento del presupuesto de la federación, en la práctica no



Poder Judicial, que está sujeto a la voluntad, a veces caprichosa, de otros?

Por ello mi propuesta va en el sentido de que se reforme la Constitución General de la República, para el efecto de que, anualmente, un tres por ciento del presupuesto de la federación se entregue en forma directa a los poderes judiciales. Tres por ciento al Poder Judicial de la Federación y tres por ciento a los poderes judiciales de los estados, a partes iguales, sin la intervención de nadie, puesto que sería un presupuesto de naturaleza constitucional que no quedaría, en ese contexto, sujeto a la voluntad de nadie; la propuesta que formulo tiene el ánimo de substraer a los poderes judiciales del ámbito de actuación de los actores políticos nacionales, estatales, regionales o municipales y de darle alta prioridad a una real, auténtica, absoluta división de poderes.

Naturalmente, la masa de dinero, esto es, los recursos financieros, deben ser escrupulosamente manejados, con total y absoluta transparencia. Para ello proponemos que cada seis meses se audite a todos los poderes judiciales del país, y que el manejo total de los recursos se publique, mensualmente, tanto en la gaceta judicial como por Internet.

Además de la aplicación del dinero a las necesidades urgentes de los poderes judiciales, encaminadas a la defensa del Estado de Derecho, a la defensa del ciudadano y sus derechos, de toda índole, deberá destinarse un porcentaje de ese total, por acuerdo interno de los poderes judiciales, a la academia, fundándose lo que propongo será la Escuela Nacional de la Judicatura, que servirá para actualizar, especializar y capacitar al personal judicial de todo el país, así como realizar investigación de alto nivel para mejorar las condiciones, perspectivas y desarrollo a futuro, tanto del Derecho como de su aplicación en nuestro país.

Con el ánimo de construir sobre lo que tenemos, de tomarnos las manos como poderes judiciales, y desde un punto de vista estrictamente del manejo de los recursos económicos, estimo conveniente que se establezcan los siguientes parámetros mínimos:

PRIMERO.- Que constitucionalmente se establezca que el tres por ciento, como mínimo, del presupuesto nacional se entregue al Poder Judicial de la Federación.

SEGUNDO.- Que constitucionalmente se establezca que el tres por ciento, como mínimo, del presupuesto nacional se entregue directamente, sin intermediarios, a partes iguales, a los poderes judiciales de los estados, tanto para atender su estructura básica y su crecimiento a futuro, como



forense, y a la que acudan desde actuarios hasta magistrados de los poderes judiciales de todo el país.

La infraestructura de las Casas de la Cultura Jurídica de la honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación serviría para que, en enlaces electrónicos, se repitiera la difusión cultural.

Los cursos que da anualmente la Judicatura Federal en todo el país, seguirían igual, puesto que van dirigidos a un público diferente.

La Escuela Nacional de la Judicatura tendría por objeto que el Poder Judicial federal tienda un puente de ayuda a los poderes judiciales de los estados para formar personal judicial de alto nivel, especializado en la administración de justicia, así como ser un semillero de investigación judicial especializada que abarque temas que van desde los diversos institutos del Derecho Procesal, hasta el Derecho Sustantivo en todas las materias.

Un punto importantísimo que debe destacarse es el ya señalado de la ética judicial. Los servidores públicos judiciales deben ser formados en los valores éticos y morales que precisa nuestra sociedad. La Escuela Nacional de la Judicatura implementaría entre su tira de materias este importante rubro.

##### 5) LA PLANEACIÓN JUDICIAL A MEDIANO Y LARGO PLAZO

En nuestro amado país vivimos dentro de la toma de decisiones coyunturales y de momento. Esta situación ha implicado que lo que se anda un año se desanda al otro, que la visión del hoy sea diametralmente opuesta a la que se aplicará mañana. México y los mexicanos somos víctimas de decisiones de momento, de giros espectaculares de 180°, del que yo llamo el síndrome de Penélope, tejer de día y destejer de noche; y de una meta, una meta anhelada, que nunca llega.

Tomando como base el hecho cierto de que formamos parte del Poder público más estable del país, así como muy profesional en su materia, propongo que la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación y/o el Consejo de la Judicatura Federal convoquen a un gran encuentro nacional, en el que se emplace únicamente a los poderes judiciales, tanto federal como de los estados, para que se proponga un plan nacional de desarrollo sustentable de la judicatura, en el que se incluyan los grandes temas de la Agenda Nacional que tienen que ver con la administración de justicia (puede incluir la procuración de justicia también, pero sólo desde un punto de vista académico) y que incluya una visión en torno tanto a la transparencia de los poderes judiciales de todo el país, como a la visión de los pode-

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL



COLOQUIO NACIONAL  
QUINTO FORO

“La Administración de los Poderes Judiciales a partir  
de la Reforma Constitucional de 1994”

Salón Presidentes del Edificio del Poder Judicial  
del Estado de Sonora

Hermosillo, Sonora, 29 de septiembre de 2005



## INAUGURACIÓN<sup>1</sup>

Señor magistrado Gonzalo Yescas Ferrat, presidente del Supremo Tribunal de Justicia y del Consejo del Poder Judicial del estado de Sonora.

Señoras y señores magistrados de Circuito.

Señoras y señores jueces de Distrito.

Honorables magistrados y consejeros del Poder Judicial de esta vigorosa entidad.

Servidores públicos del Poder Judicial de la Federación y del Poder Judicial del estado de Sonora.

Distinguidos invitados especiales.

Señoras y señores:

Las jornadas conmemorativas que se han venido celebrando durante el presente año en diversos lugares del país, con motivo de los beneficios que se han obtenido por las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en diciembre de 1994, como son, entre otros, la modernización y optimización de la estructura orgánica y funcional en la administración de justicia en la República, que ha ocasionado cambios fundamentales necesarios en el gobierno de los poderes judiciales, estableciendo parámetros cuyo recuento de actividades y experiencias, después de diez años de su formalización ha impuesto una introspección de sus peculiaridades, por demás oportuna e imprescindible, en aras de analizar su avance profesional y especializado, con la finalidad de continuar en mejores condiciones para cumplir su misión esencial, como es coadyuvar a la eficiente administración de justicia congruente con el mandato constitucional contenido en el artículo 17, que impone la obligación al Estado Mexicano de contar con tribunales que estén expeditos para impartir justicia de manera pronta, completa e imparcial; por ello, este día, me resulta muy grato reunirme con ustedes, en esta hermosa capital con la representación del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Debo expresar que una de las satisfacciones de especial importancia para mí es la de que, en el ejercicio de la función de magistrado de Circuito, he tenido la fortuna de estar adscrito a un tribunal unitario con residencia en esta ciudad, lo cual, afirmo, sin equívocos, llenó literalmente de calor a mi familia, en partida doble: por un lado, su clima y, por el otro, la

---

<sup>1</sup> Palabras del consejero de la Judicatura Federal Adolfo O. Aragón Mendía, en la Inauguración del Quinto Foro del Coloquio Nacional.



[En nuestra patria existe] *una justicia sin consignas ni debilidades..., de aquella que desentrañando el corazón de México y sus verdaderas realidades, sea la mejor orientadora de su derecho público, en la exégesis de nuestros principios y normas constitucionales.*

Por tales razones, puede sostenerse que también la figura del juzgador, sin duda, ha sido importante en nuestra historia, pues a lo largo de los años del México independiente, en épocas difíciles, estos servidores públicos se han enfrentado en diversas ocasiones con heroicidad ante arbitrariedades de autoridades que, sin recato, han pretendido tanto despojar de sus pertenencias como atentar contra las vidas de los particulares, sin haberse seguido un juicio justo y, en etapas de paz coadyuvan, en la medida de lo posible, a lograr la tranquilidad y la convivencia armónica de la sociedad.

Es cierto. Nos falta mucho por hacer y no estamos conformes con las circunstancias actuales, pues deben seguirse superando para tener un mejor servicio público en la impartición de justicia, que responda plenamente al llamado de la población.

En ese contexto, la realización de los foros que ahora celebramos debe considerarse relevante para los poderes judiciales, porque permite aquilatar el crecimiento y desarrollo puntual de las instituciones, no sólo en su aspecto cuantitativo, sino también en su contorno cualitativo, siendo por lo tanto de suma importancia y trascendencia esta retroalimentación de experiencias, lo mismo que el intercambio y la exposición de temas cardinales como son, entre otros, los mecanismos que se utilizan para preparar, seleccionar y designar a los servidores públicos de carrera judicial, cuya formación, capacitación continua y actualización profesional se tiene que armonizar, por necesidad, con los principios constitucionales de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

A su vez, el conocimiento reflexivo de lo que se hace para el manejo eficiente de los recursos, así como de las medidas que se disponen y los mecanismos que se instauran en el afán de resolver los problemas urgentes que se presentan y solventar así, de la mejor manera, los requerimientos y deficiencias, en el apoyo que se brinda a tribunales y juzgados.

En ese ámbito, no es posible soslayar la importancia de la discusión sobre la disponibilidad de un presupuesto adecuado, acorde a la importancia y valor del ejercicio de la función de juzgar, sin olvidar, desde luego,



## FORMACIÓN INTEGRAL DEL FUNCIONARIO JUDICIAL<sup>1</sup>

Al realizar el análisis del sistema de impartición de justicia en nuestro país, no podemos dejar de advertir la percepción que del mismo tiene la sociedad mexicana, y comparar tal percepción con el perfil ideal que queremos que tengan las personas encargadas de esa función, tanto a nivel decisorio como a nivel de personal de apoyo.

El público, en general, no guarda una relación cercana a los órganos de impartición de justicia, o bien quienes han tenido la experiencia de comparecer por alguna causa a los órganos jurisdiccionales de nuestro país, perciben la necesidad de mejoramiento a ese sistema, y desearían que así ocurriera

Así se advierte del cúmulo de propuestas que han podido recogerse en los diferentes foros que se han llevado a cabo para la reforma integral del Poder Judicial de la Federación.

De las propuestas presentadas, se advierte la insistencia de los participantes en la pertinencia de reformas, en lo que se refiere al factor humano con que cuenta el Poder Judicial de la Federación, al percibir a éste como el órgano que puede fungir como árbitro de los otros dos poderes, con miras al perfeccionamiento de nuestro orden democrático.

El sistema de impartición de justicia mexicano ha tratado de responder a esa preocupación de la sociedad, mediante la implementación de la carrera judicial, tanto a nivel federal como local.

Así, vemos que en el Poder Judicial de la Federación y en la casi totalidad de los poderes judiciales de los estados de la República, se contempla, en las leyes orgánicas respectivas, la normatividad relacionada con la carrera judicial, entendida como el sistema que regula el ingreso, permanencia, promoción, ascenso, capacitación y disciplina del personal del Poder Judicial y que se rige por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia, con objeto de fortalecer la impartición de justicia.

En el Poder Judicial de la Federación, y en algunos de los estados de la República, se han logrado grandes avances en la implementación de sistemas de ingreso y capacitación del personal, así como en la disciplina del mismo, creando institutos dedicados a la capacitación en y para el trabajo de los servidores judiciales, así como también se han establecido mecanismos de inspección y vigilancia de las labores que desempeñan.

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada por la magistrada de Circuito Armida Elena Rodríguez Celaya.



por lo que consideramos que debe avanzarse en aspectos que tienen que ver no sólo con la capacitación, sino también con la formación tanto del personal jurisdiccional, como del de apoyo.

Efectivamente, se concibe la capacitación, como la aportación de conocimientos jurídicos y habilidades relacionadas con la toma de decisiones y elaboración de resoluciones; mientras que la formación tiene que ver con la generación o modificación de conductas y actitudes hacia los justiciables y el personal que labora con los jurisdicentes, está relacionada con la vocación de servicio público, con la eliminación de conductas contrarias a los valores y expectativas que la sociedad tiene puestas en quienes desarrollan la sublime tarea de impartir justicia, a fin de lograr que cada uno de los miembros de la comunidad vea en el juzgador a una persona con la estatura moral y ética adecuadas como para confiarles la solución del problema que en ese momento enfrentan. A eso, creemos, van encaminados algunos de los reclamos que se han recogido de los diferentes foros, en relación con el elemento humano con que cuenta el sistema de impartición de justicia.

Partiendo de esa distinción, es posible señalar que, así como se han diseñado sistemas de selección del personal, con base en los conocimientos jurídicos de los concursantes, capacidad para la resolver conforme a Derecho los problemas que se les plantean, y habilidades para conducir un procedimiento judicial y elaborar resoluciones, y así como también se cuenta con los métodos de enseñanza para elevar el nivel de esos conocimientos, deben también diseñarse los métodos precisos que permitan preparar y evaluar a los aspirantes, no sólo desde el punto de vista jurídico, sino también ético, en cuanto a la enseñanza y práctica de los valores que deben observar tanto en el desempeño de su función de solucionar los problemas jurídicos, como en su comportamiento para con los justiciables y con el resto de los empleados y funcionarios con los que laboran, así como su comportamiento a nivel personal.

Así, en el procedimiento de selección, al tiempo que se realizan, como primer paso, las evaluaciones de conocimientos jurídicos; la medición correspondiente al aspecto de formación judicial, se llevaría a cabo a través de exámenes psicométricos que permitan establecer si la personalidad del aspirante es compatible con las funciones que le serán encomendadas; determinando circunstancias tales como su respuesta al trabajo bajo presión, si puede trabajar en equipo, su capacidad para establecer buenas





- Diseñar un programa intensivo y obligatorio de formación en valores, tanto para aspirantes como para personal en funciones, relacionados con la impartición de justicia y el perfil ético del juzgador.
- En los procesos de selección de personal jurisdiccional y dentro del esquema de carrera judicial, tomar en cuenta, como punto importante, la experiencia laboral del aspirante en tribunales de instancia ordinaria.



La autonomía presupone que los jueces realicen sus funciones autogobernándose, tanto en lo que respecta a sus medios materiales como en sus medios personales, sin más referencia que la propia ley<sup>4</sup>.

La independencia y autonomía del Poder Judicial de la Federación en el país, elementos indispensables para la administración de justicia imparcial, están consagradas como derechos fundamentales en el artículo 17 de la Carta Magna:

*Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.*

La autonomía financiera del Poder Judicial de la Federación:

*Se trata de algo más importante que la necesidad de remuneración adecuada y suficiente a los miembros de ese poder. Su intención es que el Poder Judicial en su conjunto goce de medios propios y pertinentes para realizar su función, sin que órgano alguno pueda impedirlo, negarlo o condicionarlo<sup>5</sup>.*

Únicamente con el objeto de precisar la conformación del Poder Judicial de la Federación, diremos que se integra por una Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Electoral, tribunales colegiados y unitarios de Circuito y juzgados de Distrito. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal. La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un magistrado electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.

Las bases constitucionales del presupuesto para el Poder Judicial de la Federación, se encuentran en el párrafo séptimo del artículo 99 y último

---

<sup>4</sup> Carranco Zúñiga, Joel, op. cit. p. 49.

<sup>5</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, UNAM, México, 1996, p. 169.



## EJEMPLOS DE PRESUPUESTO FIJO EN OTROS PAÍSES

En otros países, la asignación de un presupuesto garantizado para el área de la administración de justicia es una realidad; con ello la justicia no se somete a la aprobación del Legislativo y a las vicisitudes políticas que se den con el Ejecutivo. A manera de ejemplo, mencionamos los siguientes:

- a) Costa Rica: En el artículo 177 de su constitución establece: *En el proyecto (de presupuesto) se le asignará al Poder Judicial una suma no menor al 6% de los ingresos ordinarios calculados para el año económico.*
- b) El Salvador: El artículo 172 constitucional dispone la asignación de un monto no menor al 6% del presupuesto ordinario de egresos para el Poder Judicial.
- c) Guatemala: De acuerdo con el artículo 213 constitucional es del 2%.
- d) Honduras: 3% (artículo 306 constitucional).
- e) Panamá: En conjunto con el Ministerio Público es de 2% (artículo 211 constitucional).
- f) Paraguay: Tres por ciento (artículo 249 constitucional)<sup>6</sup>.
- g) Estados Unidos con el 1.48%.
- h) Argentina: 1.67%.
- i) Ecuador: 2.51%.
- j) Venezuela: 3%<sup>7</sup>.

Contrastemos esos porcentajes con lo recibido en nuestro país desde el año 1933 hasta 2005, de acuerdo con el siguiente cuadro:

**CUADRO 1**  
Comparativo del presupuesto de egresos de la Federación y el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación (1933-1997)

Año	Federación	Poder Judicial	Porcentaje
1933	\$215,541,737.30	\$2,859,303.56	1.33%
1934	\$242,732,968.03	\$3,000,000.00	1.24%
1935	\$275,795,000.00	\$3,150,000.00	1.14%
1940	\$448,769,299.63	\$4,100,000.00	0.91%
1945	\$1,006,630,812.00	\$6,105,000.00	0.61%
1950	\$2,746,057,100.00	\$10,271,000.00	0.37%
1955	\$5,681,399,000.00	\$29,277,000.00	0.52%
1960	\$10,256,341,000.00	\$45,878,000.00	0.45%

<sup>6</sup> Carranco Zúñiga, Joel, op. cit., pp. 274 y 275

<sup>7</sup> Valls Hernández, Sergio, *Consejo de la Judicatura Federal y modernidad en la impartición de justicia*, ed. Consejo de la Judicatura Federal, México, 2001. p. 147.



el resto de los países de América Latina, en los que llega a ser en algunos casos no inferior al 6%, es el de menor cuantía.

Es así como se advierte la situación financiera en que se encuentra la Judicatura en nuestro país y, como consecuencia, la afectación a su autonomía.

En el proyecto de presupuesto de egresos para 2006, enviado por el Presidente de la República a la Cámara de Diputados, se contempla un porcentaje de 1.51% del total del presupuesto de egresos de la Federación para el Poder Judicial (uno que sigue siendo menor al de cualquiera de los fijos que como ejemplos se dieron en América Latina), cuya finalidad es resolver «una situación apremiante de rezago» en la resolución de litigios, con la creación de 56 nuevos juzgados y tribunales en los estados de la República, provocada por los recortes que la Cámara de Diputados aplicó a las peticiones presupuestarias de años anteriores, principalmente a la de 2005.

En el documento que se envió al Congreso con el cual se justifica el porcentaje del presupuesto solicitado, las estadísticas judiciales reflejan que la carga de trabajo, en los últimos cuatro años, creció de 611,000 a 741,000 expedientes anuales, y el tiempo promedio para dictar sentencias esta aumentando: de sesenta y ocho días en 2001 a ciento nueve días en 2004.

El presupuesto total de la Federación en cantidad líquida que se solicita es de \$1,881,200,400,000.00 y la que corresponde a la petición del Poder Judicial de la Federación es de \$28,541,212,933.00, lo que equivale a un 0.37% más que lo asignado en el ejercicio anterior.

## **BREVE RESEÑA DE LA DEMANDA SOCIAL DE JUSTICIA**

En el informe de labores (pp. 14, 19 y 20) correspondiente al año 2000, que rindió el entonces Ministro Presidente de la Suprema Corte, Genaro David Góngora Pimentel, se destaca lo siguiente:

### **Suprema Corte de Justicia de la Nación**

*[...]ingresaron a la Suprema Corte de Justicia 6,108 asuntos, que sumados a los 2,047 que quedaron pendientes en el año anterior, se llegó a la cifra de 8,155 expedientes. De esta carga de trabajo, se despacharon 6,869 asuntos, quedando 1,286 pendientes de resolución. El avance es, pues, del 84%.*

### **Tribunales colegiados**

*[...]Muy diferente perfil tiene la curva concerniente a los asuntos que llegan a los tribunales colegiados de Circuito, pues mien-*



*[...]en cumplimiento al mandato establecido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de impartir justicia pronta, completa e imparcial, durante el periodo que comprende este informe, se acordó la creación de 19 tribunales colegiados y de 4 tribunales unitarios de Circuito, así como el inicio de funciones de 16 tribunales colegiados y 6 tribunales unitarios. Se crearon 54 juzgados de Distrito y se determinó el inicio de funciones de 48 juzgados.*

Las cifras globales que se manejaron en el informe de 2002 por el Ministro Presidente son:

*Conforme a los datos citados con anterioridad, dichos órganos judiciales recibieron un total de 538,502 asuntos en el año que se informa, más 92,123 que se encontraban en trámite de resolución, suman 630,625. De esta cifra se despacharon 546,449 asuntos y quedaron pendientes 92,625, lo que arroja un desahogo del 87% de la carga de trabajo asignada en su totalidad en este periodo.*

*La dedicación y el ahínco que han demostrado los tribunales y juzgados federales, y la consecuente confianza que la sociedad ha depositado en ellos, se confirma con su impresionante carga de trabajo, que este año creció un 7.4% más que en el año anterior, en cuanto al ingreso de asuntos, a lo que se ha respondido con trabajo firme e incesante, pues en este año el rezago es de sólo un 13%; margen que en el ritmo de trabajo que los funcionarios y empleados judiciales federales se han impuesto, seguramente ha de abatirse.*

En el informe de 2003, el Ministro Presidente, don Mariano Azuela Güitrón, señaló que:

*[...]al treinta de noviembre del año en curso se encontraban en trámite 113,759 juicios y procedimientos federales en los 549 tribunales de Circuito y juzgados de Distrito que integran los 29 circuitos en que se divide el país, cuya media nacional equivale aproximadamente a 207 asuntos por órgano jurisdiccional, sin tomar en consideración la especialización de algunos de ellos. El manejo de estos datos permite apreciar que al cierre estadístico del 2002 existían 92,576 juicios y procedimientos federales en los órganos jurisdiccionales federales en todo el país*



Poder Judicial de la Federación un presupuesto fijo, para lograr la plena autonomía como uno de los poderes fundamentales del Estado Mexicano.

En el ámbito de la judicatura, el ministro Genaro David Góngora Pimentel fue pionero en lanzar la propuesta del presupuesto fijo para el Poder Judicial, aunado a que en los distintos foros en los que se reclamó su participación, aprovechó la ocasión para llamar la atención, en este aspecto, de la ciudadanía y de los órganos del Estado que intervienen en la difícil tarea de asignar el presupuesto.

En el informe de labores correspondiente al año 2000, y lo reiteró hasta 2002, señaló, tajantemente la necesidad y urgencia de una mayor partida presupuestaria para respetar el mandato constitucional contenido en el artículo 17, en los siguientes términos:

*Sin embargo, para conseguir una justicia con mayor agilidad y eficacia, hace falta algo más que vocación y sacrificio de nuestros jueces y magistrados. Lo diré muy claro: hacen falta más recursos personales y materiales, esto es, más dinero en el presupuesto, para contar con más jueces, más tribunales, mayor capacitación del personal y más herramientas modernas, como computadoras y otros instrumentos de trabajo. En efecto, el Estado debe garantizar la independencia económica del Poder Judicial de la Federación, lo que exige que su presupuesto tenga mayor incidencia en el conjunto del gasto público y del producto interno del país [...] La solución a la congestión y dilación de los juicios debe partir, además de una mejor administración de los recursos disponibles, de un modelo eficaz de financiación que lleve a establecer constitucionalmente un porcentaje del presupuesto nacional que permita acercarnos a una inversión como la de los países más cercanos, cuya media alcanza el 2.6% del PIB. Sin exagerar, tenemos un presupuesto más que tercermundista, si consideramos que no alcanza ni el 1% respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, mientras las necesidades son enormes en materia de planta judicial, instalaciones y materiales de trabajo. Además, resulta políticamente escandaloso que en un Estado cada vez más desarrollado, incluso miembro de la OCDE, sus tribunales de justicia sigan a la cola de los presupuestos públicos y, como consecuencia, no se diferencien en muchos aspectos de los de principios*



El ministro Sergio Valls Hernández, cuando era consejero de la Judicatura Federal, también enfatizó en la necesidad de proveer al Poder Judicial de mayores recursos y la inevitable urgencia de que se garantice a la impartición de justicia, un mínimo de elementos financieros para lograr su crecimiento, continuidad y hacer frente a la incipiente demanda de justicia<sup>9</sup>:

*Para que los gobernados tengan acceso real a la justicia, no sólo se requiere la expansión de los órganos jurisdiccionales, sino la posibilidad de que éstos estén provistos de los recursos humanos y materiales necesarios que permitan continuar con una impartición de justicia apegada a Derecho, independiente, libre de toda influencia interna o externa, oportuna, y ausente de corrupción, y mantener la opinión pública existente de que el Poder Judicial está [...] en plena evolución, con jueces con capacidad y clara tendencia a la independencia, con abogados defensores competentes y bien pagados.*

Por su parte, Ernesto Villanueva, en *Reforma del Poder Judicial, ¿Vanguardia Constitucional de América Latina?*, citado por Carranco Zúñiga<sup>10</sup>, señala:

*[...]el asunto presupuestal no es ni puede ser una cuestión adjetiva; por el contrario, se trata de un aspecto de importancia capital porque representa en la historia mexicana un cordón umbilical de control y sumisión al Ejecutivo. Los panegiristas del régimen nos informan que no hay nada de qué alarmarse, pues se trata de una saludable práctica democrática mundial compatible, en forma particular, con todo régimen presidencial. La evidencia empírica, sin embargo, desmiente esa afirmación sofisticada. En diversas naciones de América Latina, la propia Carta Magna define con precisión el porcentaje de presupuesto de egresos que corresponde al Poder Judicial.*

En ese mismo sentido, se ha pronunciado el investigador Diego Valadés<sup>11</sup>:

*En la medida en que la impartición de justicia es ajena a las tensiones políticas, e inclusive sirve para atenuarlas, su forta-*

---

<sup>9</sup> Valls Hernández, Sergio, op. cit. 148.

<sup>10</sup> Carranco Zúñiga, op. cit., 274.

<sup>11</sup> Valadés, Diego, *Los Consejos de la Judicatura: Desarrollo Institucional y Cambio Cultural*, ed. Consejo de la Judicatura Federal, México, 2002, pp. 17-18.



*credibilidad. Confiamos que en algún momento la racionalidad que debe imperar en el Poder Reformador de la Constitución llegue a introducir esa reforma.*

### **¿CÓMO SE HA SUPLIDO LA FALTA DE RECURSOS FINANCIEROS PARA LOGRAR UNA JUSTICIA DIGNA DE UN PUEBLO DEMOCRÁTICO?**

Éste es un tema que debo tratar, pues refiere a la unidad y fortaleza que existe entre los miembros del Poder Judicial de la Federación, en el particular, para evitar un detrimento en la calidad de las resoluciones y cumplir en la medida de lo humanamente posible con la máxima constitucional de justicia pronta y expedita.

Al respecto, resulta ilustrativa la opinión del Ministro Presidente, don Mariano Azuela Güitrón, al rendir el informe de labores correspondiente al año 2004, en el que señaló, con cierto ahínco:

*No ignoramos que en muchos de nuestros tribunales y juzgados el sentido de responsabilidad de los titulares y de sus colaboradores lleva a realizar esfuerzos extraordinarios para desahogar las cargas de trabajo y evitar el funesto rezago, renunciando al merecido descanso y a la convivencia familiar; pero esos sacrificios, tarde o temprano producen resultados contraproducentes al repercutir en la salud del servidor público o en la armonía de su vida familiar, tan importantes en la estabilidad emocional de quienes imparten justicia. Ese sacrificio es generalizado, no sólo de jueces y magistrados sino de todo el personal que labora en el poder judicial incluyendo a secretarios, actuarios, oficiales judiciales, de servicio y mantenimiento, pues gracias a ellos, a sus desvelos y absoluta entrega, se ha compensado la falta de recursos, claro, con detrimento en su salud, bienestar, descanso y convivencia familiar.*

Por esto, aprovecho la ocasión para decirles a todos ustedes que viven lo expresado por el Ministro Presidente en el Quinto Circuito, a título personal, como amigo e integrante de un tribunal colegiado: «gracias».

Cada vez es más frecuente en el personal de los órganos jurisdiccionales, el cansancio y las enfermedades que su falta conlleva. Sin embargo, las duras y largas jornadas laborales son inevitables ante la alta conciencia de la responsabilidad que se nos ha encomendado, aunada al incremento de asuntos sometidos a la jurisdicción y la falta de personal y tribu-





Por nuestra parte creemos que la función estatal de la impartición de justicia debe estar en las áreas prioritarias del Estado Mexicano y, en general, de cualquier democracia constitucional. En otras palabras, debe corresponder a la función jurisdiccional la misma atención que la educación, salud, desarrollo social, etcétera. Recordemos que un Estado de Derecho es tal, en la medida que sus instituciones que le dan vigencia tienen plena estabilidad, independencia y garantía financiera para su desarrollo.

### **CONCLUSIÓN: HACIA LA AUTONOMÍA FINANCIERA, PROSPECTIVAS**

Como se aprecia, hay una necesidad urgente de que los recursos financieros otorgados al Poder Judicial estén debidamente garantizados, de manera mínima, a nivel constitucional, sin que, año con año, se supedite el desarrollo de la judicatura a la concesión de presupuesto por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, expuesto al cabildeo del Poder Ejecutivo o del propio Judicial en demérito de su independencia.

La independencia de la judicatura no puede garantizarse sin la autonomía financiera. Un Poder Judicial efectivamente independiente y autónomo se funda en gran medida en la garantía de sus recursos económicos con los que cuenta para desarrollar la labor jurisdiccional. Sin ello, el atraso en la impartición de justicia se torna evidente, por el aumento de la demanda de justicia y la falta de elementos para corresponder a ese crecimiento. Aquí es importante recordar que el atraso en la resolución de los asuntos sometidos a la jurisdicción también es injusticia.

Un verdadero acceso a la justicia pronta y expedita se logrará en la medida que se fortalezca el Poder Judicial de la Federación y crezca acorde con la explosión demográfica y las demandas sociales de justicia.

Finalmente, citamos algunas notas de Mario Melgar Adalid<sup>13</sup>, en relación con la autonomía financiera, las cuales, además de servir como conclusión, porque concentran a cabalidad el tema tratado, revelan la imperiosa necesidad de asignar un presupuesto fijo y las consecuencias que su falta origina:

1. La autonomía financiera del Poder Judicial constituye otra de las garantías de su independencia, y la administración de justicia debe contribuir a la organización social por lo que no se le pueden regatear los elementos materiales necesarios para su adecuado funcionamiento.

<sup>13</sup> Melgar Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, ed. Porrúa, México, 1997, p. 46.



## *DESIGNACIÓN DE ACTUARIOS Y SECRETARIOS MEDIANTE CONCURSO TRANSPARENTE DE OPOSICIÓN<sup>1</sup>*

En la penúltima década del siglo pasado y en los primeros años de la última, se incrementaron notablemente en nuestro país los procedimientos ante las instancias judiciales. Esta problemática social hizo necesario aumentar considerablemente el número de órganos jurisdiccionales en los poderes judiciales Federal y locales, lo que trajo consigo que éstos pasaran a ser todavía más complejos, además de propiciarse una acentuada concentración de labores administrativas en sus órganos de mayor jerarquía y muchas veces la designación de funcionarios judiciales improvisados o, en el mejor de los casos, que no contaban con la preparación suficiente para desempeñar sus labores.

Éstas son las causas de una de las vertientes de la reforma de 1994 a la Constitución General de la República: la reorganización interna del Poder Judicial de la Federación.

De esta reorganización surgió el Consejo de la Judicatura Federal, con independencia técnica y de gestión, para asumir, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral, esas funciones administrativas del Poder Judicial de la Federación, entre ellas, el impulso y desarrollo de la carrera judicial, elevada al rango constitucional, y el nombramiento, adscripción, ratificación y remoción de jueces de Distrito y magistrados de Circuito.

Además, la reforma instituyó las bases para que las entidades federativas que dieran cabida a la figura del Consejo de la Judicatura, se organizaran de manera autónoma en la aplicación de los principios rectores de la carrera judicial, efecto para el cual el legislador federal derogó el párrafo cuarto de la fracción III del artículo 116 de la Carta Magna, que establecía un sistema rígido para el nombramiento de los jueces del fuero común.

La mayoría de los estados que dieron abrigo a los lineamientos de la reforma, como ocurre en el Poder Judicial Federal, denominan Consejo de la Judicatura o del Poder Judicial al órgano encargado de la administración, disciplina, vigilancia y carrera judicial de sus poderes judiciales. Asimismo, en algunas entidades a ese órgano independiente le atribuyeron casi la totalidad de las labores administrativas, pero en otros, los tribunales superiores o supremos tribunales de Justicia todavía tienen concentrada gran parte de estas tareas. En lo que respecta al sistema de carrera

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada por el magistrado César Saúl García Acosta, del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sonora.



parcial y en los plazos y términos que fije las leyes, constituye un reclamo y un viejo anhelo de la sociedad.

En el ámbito nacional, los gobiernos habían tomado como solución a dicho reclamo la instalación de más órganos jurisdiccionales, lo que, entre otras cosas, trajo como resultado una mayor complejidad de los poderes judiciales y un incremento significativo en sus labores administrativas. Por estos dos motivos, la reforma de 1994 a la Constitución Federal dio paso a la reestructuración interna del Poder Judicial Federal e instituyó las bases para que lo mismo se hiciese en el de cada entidad, con el propósito fundamental de que, por una parte, los funcionarios judiciales no distrajeran en tareas administrativas su función de impartir justicia, que de origen les corresponde y, por la otra, para que con el sistema de carrera judicial, elevada a norma constitucional, se diera lugar a la designación de funcionarios judiciales mejor capacitados.

Conforme al actual esquema mexicano de administración de justicia, en ese propósito del legislador federal reside la satisfacción del reclamo de la sociedad, pues la impartición de justicia, de acuerdo a lo establecido por la Constitución, no puede satisfacerse únicamente en función del número de tribunales, por más especializados que éstos pudieran ser. También se requiere de mujeres y hombres con vocación de servicio, preparación académica, responsabilidad y una actitud refractaria al influyentismo y a la seducción del poder.

El elemento humano a que se alude comprende no sólo a los directamente encargados de decidir las controversias sino también de los demás involucrados en el desarrollo de los procedimientos, desde su inicio hasta su conclusión. Todos forman un engranaje con idéntica misión, con la misma tarea, que no es otra que brindar a cada quien lo que en derecho le corresponde.

Los que intervienen en ese proceso, en ese engranaje, son los actuarios, secretarios de acuerdos y proyectistas, quienes, al igual que los titulares de los órganos jurisdiccionales, realizan funciones de vital importancia.

El actuario es muchas veces la imagen del poder judicial para la sociedad, por ser el primer contacto con los llamados a juicio. De su actuación en ese primer encuentro y de su eficiencia en las posteriores intervenciones que obligadamente tiene en las demás etapas de la secuela procesal en gran medida depende la celeridad del juicio; en cambio, ante su incompetencia, lo entorpece y dilata. El secretario de acuerdos, en la práctica, es el

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL



COLOQUIO NACIONAL  
QUINTO FORO

Hermosillo, Sonora, 30 de septiembre de 2005



## I. PROPUESTAS

- 1) Definición por parte del Consejo de la Judicatura Federal, a través de un Acuerdo General, de los requisitos que al margen de los que prevé el artículo 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, deben cubrir las personas que laboren en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los órganos jurisdiccionales integrantes del mismo y el propio Consejo; y que deseen participar en los concursos que se efectúen, para la designación de jueces de Distrito.
- 2) Creación y regulación de los mecanismos conducentes, a fin de que los funcionarios que integran el Poder Judicial de la Federación y que se encuentran comprendidos dentro de las fracciones III a IX del artículo 110 de la mencionada ley; puedan ser comisionados por tiempo prudente y, con la respectiva licencia con goce de sueldo en el encargo que ocupan, para que conozcan las labores que se desempeñan en cualquiera de las otras categorías que disponen las mismas fracciones, y que sea diversa a la suya, con el fin de que esa experiencia sea tomada en consideración para el cumplimiento del requisito relativo a las categorías.

## II. JUSTIFICACIÓN

A diez años de creación del Consejo de la Judicatura Federal, este organismo, en cumplimiento al mandato impuesto por los artículos 94, párrafo segundo, 100, párrafos primero y octavo, de la Constitución Federal, así como 68 y 81, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ha realizado las labores conducentes para la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción, claro está, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dentro de las labores desempeñadas por el Consejo desde su creación, con singular cuidado y en estricto apego a lo que estatuyen los artículos 100 de la Carta Magna y 105 de la Ley Orgánica, este organismo ha creado los métodos de ingreso, formación, actualización y promoción de los servidores públicos que desean ocupar y ocupan, titularmente, los juzgados y tribunales del país que conforman al Poder Judicial de la Federación, vigilando en todo momento que la selección de cada uno de ellos, se

<sup>1</sup> Ponencia presentada por el magistrado de Circuito Evaristo Coria Martínez.



Asimismo, como uno de los aspectos recurrentes en los parámetros de formación que el Consejo ha evaluado para la selección de los funcionarios aptos para ocupar plazas de juez de distrito, ha sido el desempeño de varias de las categorías a que se refieren las fracciones III a IX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, estimo que resultaría conveniente, para su formación, que se les permitiera conocer las actividades laborales que se efectúan en cargos distintos a los que el funcionario respectivo ocupa y que prevén las propias fracciones, a los que, en múltiples ocasiones, no tiene oportunidad de acceder, puesto que su forma de ascenso en el Poder Judicial de la Federación se lleva a cabo en el propio órgano jurisdiccional en el que labora, o bien, ingresando a éste de manera directa en una de tales categorías. Ello con el fin de que esa experiencia sea tomada en consideración para el cumplimiento del requisito relativo a las categorías.

En estas razones, se apoyó la conveniencia de las propuestas.

### **III. REFERENCIAS QUE SUSTENTAN LAS PROPUESTAS**

Éstas se apoyan en los Acuerdos Generales dictados por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en los que ha convocado a concurso para la designación de jueces de Distrito. Por los temas que abarcan las propuestas, sólo trataré aquellos acuerdos que están relacionados con las designaciones de esos encargos.

El treinta y uno de agosto de 1995, recién creado el Consejo de la Judicatura Federal, el Pleno de este organismo, mediante Acuerdo General 7/1995, emitió las bases para convocar a concurso de méritos para ocupar plazas vacantes de jueces de Distrito. En este acuerdo se determinó que, dada la urgencia en la designación de dichos funcionarios en diversos órganos jurisdiccionales del país, la elaboración de los exámenes de oposición contemplados en el artículo 112 citado, llevaría más tiempo del que resultaba prudente mantener vacantes las plazas respectivas, con el consecuente detrimento a lo previsto en el artículo 17 Constitucional.

Por tales motivos, la convocatoria que en ese primer momento emitió el Consejo, fue sobre las bases de un concurso de méritos para quienes se desempeñaran como secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o como secretarios de tribunales de Circuito, señalando, como requisitos para poder participar en el mismo, los que contempla el artículo 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federa-



Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, dictó las bases del segundo y tercer concursos internos de oposición, para la designación de jueces de Distrito.

En el primero de tales acuerdos, lanzó convocatoria a los servidores públicos que contemplan las fracciones III a IX, de la Ley Orgánica, disponiendo como requisitos, además de los contenidos en el numeral 108 de la misma, el referente a cinco años de antigüedad en el desempeño de una o varias de las categorías previstas en las citadas fracciones.

En tanto, en el segundo de los acuerdos señalados, es decir, aquel que fijó las bases para el tercer concurso interno de oposición, el Consejo emitió convocatoria a los mismos funcionarios que el anteriormente señalado y precisó como requisitos, además de los que contempla el mencionado artículo 108, que éstos se hubieran desempeñado en las categorías que prevén las fracciones III a IX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, durante un lapso de por lo menos cinco años.

Por otra parte, el registro de los concursantes para el cuarto, quinto y sexto concursos internos de oposición para la designación de jueces de distrito, tuvo antecedente en las convocatorias a la Especialidad en Administración de Justicia en Juzgados de Distrito, primera, segunda y tercera generación, puesto que para poder participar en los mismos, el Consejo de la Judicatura Federal, en los Acuerdos Generales números 68/2000, de once de septiembre de 2000, 25/2001 de veinticinco de abril de 2001, y 53/2001, de tres de septiembre de ese año; dispuso como requisito para los participantes, que estuvieran inscritos en la citada especialidad y que fueran alumnos regulares de la misma.

Por ello, reviste importancia conocer cuáles fueron los parámetros de las convocatorias que se emitieron para ingresar a dicha especialidad en tales generaciones.

En la primera y segunda generación, se convocó a los servidores públicos que cumplieran con los requisitos establecidos en el artículo 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que tuvieran una antigüedad de cuando menos cinco años en cualquiera de las categorías que contemplan las fracciones III a X del numeral 110 de ese ordenamiento, y que se encontraran en activo en cualquiera de las categorías de secretario y subsecretario general de acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; secretarios y subsecretarios de acuerdos de las salas de la Suprema Corte de



Por los temas tratados en la propuesta, sólo se hace referencia a las exigencias que se solicitaron para los concursantes que provenían del Poder Judicial de la Federación.

En el Acuerdo General Número 2/2000 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, de fecha diecisiete de enero de 2000, este organismo convocó al personal que se desempeñara en el Poder Judicial de la Federación en las funciones de: secretario general de acuerdos y subsecretario general de acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; secretarios de acuerdos y subsecretarios de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; secretarios de Estudio y Cuenta de ministro; secretarios de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; secretarios técnicos del Consejo de la Judicatura Federal; secretarios de tribunales de Circuito; secretarios de juzgado de distrito; actuarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de los tribunales de Circuito y de los juzgados de Distrito; y defensores públicos y asesores jurídicos del Instituto Federal de la Defensoría Pública. A todos estos servidores públicos, les fue impuesto, como requisito para participar en el concurso, una antigüedad mínima de cinco años de experiencia en la actividad jurisdiccional.

Por último, en el Acuerdo General Número 43/2002, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, de fecha cuatro de septiembre de 2002, se fijaron las bases del segundo concurso de oposición libre para la designación de jueces de Distrito, al que se convocó, como personal que integra el Poder Judicial de la Federación, a quienes se desempeñaran en los cargos de secretarios de acuerdos de las salas y subsecretarios de las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; secretarios de Estudio y Cuenta de ministro; secretarios de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; secretarios de tribunales de circuito; secretarios de juzgado de Distrito; directores generales, titulares de unidades administrativas o coordinadores generales; secretarios técnicos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o del Consejo de la Judicatura Federal. También, a todos esos funcionarios, se les impuso el requisito atinente a que tuvieran una antigüedad mínima de cinco años en uno o varios de los puestos señalados.

Todas las referencias a las que se ha hecho mención permiten realizar las siguientes conclusiones.





tiempo prudente y, con la respectiva licencia con goce de sueldo en el encargo que ocupan, para que conozcan las labores que se desempeñan en cualquiera de las otras categorías que disponen las mismas fracciones, y que sea diversa a la suya.

Esta especie de intercambio, sin duda, permitiría a los funcionarios respectivos conocer las actividades que se llevan a cabo en los distintos órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, a los cuales no han accedido, porque su formación judicial inició en alguno de los propios encargos que prevén tales fracciones, y no han tenido la oportunidad de ingresar a otra, por la dificultad que ello representa, sobre todo tratándose de las que contemplan las fracciones III a VII del propio artículo; pero sin duda, la posibilidad de que conocieran las labores que en tales encargos se efectúan, representaría enorme conveniencia para la formación integral de los funcionarios que desean ocupar el encargo de juez de Distrito.

Por ello, debido a que tanto la definición de requisitos por parte del Consejo de la Judicatura Federal, para estar en aptitud de concursar para la designación de dichas plazas, como la preparación de los servidores públicos que integran el Poder Judicial de la Federación, mediante el conocimiento de las labores que se realizan en la mayoría de los cargos que lo conforman, son de gran trascendencia para la carrera judicial, es que se hacen estas propuestas.



se de las violaciones cometidas durante el procedimiento, es necesario que las mismas afecten a las defensas del quejoso y que trasciendan al resultado del fallo. Es decir, no basta que exista en sí una violación al procedimiento para que ello motive la concesión del amparo, pues la propia Constitución precisa también que la violación afecte a las defensas del quejoso y, aun más, que trascienda al resultado del fallo.

Es interesante puntualizar lo anterior pues si se desvincula la existencia de la violación, de la afectación a las defensas del quejoso, pero primordialmente, si se desliga de su trascendencia al resultado del fallo, se puede llegar al resultado de que, una vez detectada la violación al procedimiento penal, se conceda el amparo a efecto de que se repare dicha violación, sin observar ni analizar cuál es la trascendencia de la propia violación al resultado del fallo.

En el mismo sentido, cabe señalar que el artículo 158 de la Ley de Amparo señala, en términos similares a lo establecido en el artículo 107 constitucional, la competencia de los tribunales colegiados de Circuito para conocer del juicio de amparo directo contra las sentencias definitivas o laudos o resoluciones que pongan fin al juicio y también hace la referencia al supuesto en que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo.

Sobre la base de lo establecido en el artículo 107 constitucional y 158 de la Ley de Amparo, en los aspectos ya destacados, arribamos al artículo 160 de la misma Ley, en el que se establecen las diversas hipótesis relativas a los juicios del orden penal, en que se considerarán violadas las leyes del procedimiento, de manera que su infracción afecte a las defensas del quejoso, pero es claro que este precepto que describe los diversos tipos de violaciones, no hace alusión, ni podría hacerlo por razones de orden lógico, a que las propias violaciones necesariamente deban considerarse como trascendentes al resultado del fallo. Esto es en razón de que será en la sentencia de amparo cuando, mediante el estudio del proceso penal, se detecten las posibles violaciones al procedimiento, y mediante el estudio de la sentencia que haya puesto fin a dicho proceso, cuando se determine si las violaciones detectadas trascendieron al resultado del propio fallo.

Lo anterior significa que no basta detectar violaciones al procedimiento para justificar, a la luz de la Constitución y de la Ley de Amparo, la concesión del amparo a efecto de que se reparen las violaciones detectadas,



En otro aspecto que es interesante comentar, quiero hacer alusión a la tesis de jurisprudencia 3/2005, publicada en el Tomo XXI, de febrero de 2005, que resolvió la contradicción de tesis 37/2003, entre las sustentadas por la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 31 de agosto de 2004, por unanimidad de diez votos, siendo ponente el señor ministro José Ramón Cossío Díaz, misma tesis que a continuación se reproduce:

*Novena Época; Instancia: Pleno , Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta , Tomo: XXI, Febrero de 2005; Tesis: P./J.3/2005; Página: 5*  
**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.** *De acuerdo con la técnica para resolver los juicios de amparo directo del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, con independencia de la materia de que se trate, el estudio de los conceptos de violación que determinen su concesión debe atender al principio de mayor beneficio, pudiéndose omitir el de aquellos que aunque resulten fundados, no mejoren lo ya alcanzado por el quejoso, inclusive los que se refieren a constitucionalidad de leyes. Por tanto, deberá quedar al prudente arbitrio del órgano de control constitucional determinar la preeminencia en el estudio de los conceptos de violación, atendiendo a la consecuencia que para el quejoso tuviera el que se declararan fundados. Con lo anterior se pretende privilegiar el derecho contenido en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en garantizar a los ciudadanos el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, esto es, que en los diversos asuntos sometidos al conocimiento de los tribunales de amparo se diluciden de manera preferente aquellas cuestiones que originen un mayor beneficio jurídico para el gobernado, afectado con un acto de autoridad que al final deberá ser declarado inconstitucional. Contradicción de tesis 37/2003-PL. Entre las sustentadas por*



rial antes especificado, se pretende privilegiar el derecho contenido en el párrafo segundo del artículo 17 constitucional, que garantiza a los ciudadanos el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, esto es, que en los diversos asuntos sometidos al conocimiento de los tribunales de amparo en el país, se diluciden de manera preferente aquellas cuestiones que tengan aparejado un mayor beneficio jurídico para el gobernado que se vio afectado con un acto de autoridad que al final de cuentas deberá ser declarado inconstitucional, y no retardar con apoyo en tecnicismos legales el ejercicio de esa garantía; por tanto, con el criterio ahora definido se propiciará, en gran medida, que se resuelva en menor tiempo y en definitiva el fondo de los asuntos.

Lo anterior, continúa señalando la Suprema Corte, se pone en evidencia si se considera que, conforme al nuevo criterio, se da un giro a la forma tradicional en que se venía abordando el estudio de los conceptos de violación en ese tipo de juicios, conforme la cual los tribunales colegiados (a excepción de los de materia administrativa cuando el acto reclamado se hace consistir en una sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) en primer término, atendían a las violaciones relativas a cuestiones de forma en el acto reclamado, ya que conforme al criterio establecido se determina que los tribunales colegiados, al abordar el estudio de los conceptos de violación que hace valer el quejoso en su demanda de amparo directo, deberán analizar el alcance que pudieran tener cada uno de los argumentos hechos valer, con independencia de que se refieran a cuestiones de forma o fondo, ya sea legalidad del acto o constitucionalidad de una ley o precepto, y realizar de manera preferente el estudio de aquel que otorgue mayor beneficio jurídico al peticionario del amparo.

Lo anterior tiene sustento en el hecho de que la garantía de acceso efectivo a la justicia, contenida en el artículo 17 constitucional, debe respetarse no sólo desde una perspectiva formal, conforme la cual se establece la obligación del Estado Mexicano de crear tribunales suficientes para que resuelvan las controversias que se susciten entre los particulares o entre éstos con la autoridad, y de esa forma evitar la justicia por propia mano, ya que para lograr un efectivo acceso a la justicia, no basta con la posibilidad de acudir a dichos tribunales, sino que es necesario, desde un punto de vista material, que en esos tribunales resuelvan de manera pronta, completa e imparcial las cuestiones que se someten a su jurisdicción.



pueda lógica y razonablemente concluirse si existen conceptos de violación de fondo, o que suplidos en su deficiencia, puedan conducir a la concesión de fondo del amparo, en atención a la tesis de jurisprudencia de mérito, y de no ser así, determinar mediante el estudio, si existen violaciones al procedimiento que trasciendan al resultado del fallo y que justifiquen la concesión del amparo, para que se reparen dichas violaciones.

Los anteriores comentarios tienen que ver con la diversidad de ejecutorias pronunciadas por tribunales colegiados de Circuito, relativas a múltiples casos de violaciones al procedimiento penal, en los que se concede el amparo para la reposición del procedimiento. Al respecto, señalamos a continuación muy sucintamente lo que indican los rubros de tesis en las que se determina la concesión del amparo para la reposición del procedimiento, por considerar la actualización de la violación a las leyes del procedimiento:

- 1.- Cuando se dicta sentencia definitiva en el juicio de origen, sin que previamente se resuelva el recurso de apelación interpuesto contra el auto de formal prisión.
- 2.- El desistimiento del defensor respecto de pruebas, sin dar vista al procesado.
- 3.- La omisión del juez de la causa de hacer de conocimiento del inculpado el nombre del defensor de oficio.
- 4.- Si en el acta de la declaración preparatoria, no consta la firma del agente del ministerio público.
- 5.- Cuando se declara agotada la instrucción sin otorgar previamente la debida oportunidad probatoria al inculpado.
- 6.- El hecho de que el juez oficiosamente ordena notificar personalmente al procesado, por conducto de su defensor, los acuerdos y resoluciones, sin haberlo autorizado.
- 7.- El hecho de que el juez cierre la instrucción sin haberla declarado previamente agotada.
- 8.- Que se rinda la declaración preparatoria del inculpado sin asistencia de defensor.
- 9.- Por omisión grave de la defensa, cuando ésta alega que su patrocinado padece senilidad y no aporta pruebas para acreditarla.
- 10.- Que desista el defensor de pruebas, sin que exista consentimiento expreso por parte del inculpado.
- 11.- Cuando se omite ordenar la reposición del procedimiento por



miento, como en los casos aludidos, no parece lógico que ello deba ser generador automáticamente de una sentencia de segunda instancia o de amparo, que por el solo hecho de advertir la violación, ordene la reposición del procedimiento, sin observar ni meditar sobre la trascendencia de dicha violación al resultado del fallo.

Además de lo anterior, es necesario reflexionar sobre los múltiples casos en que, a pesar de existir violaciones procesales, el quejoso y su defensor no tengan interés en que se reparen tales violaciones y que, incluso, pueden manifestar las razones por las que la reposición de actuaciones resultaría inútil, o más aún, que resulte en perjuicio del propio quejoso. Por ejemplo, está el caso de la apelación de la formal prisión, que no se hubiese tramitado y resuelto al momento de dictarse la sentencia. Al respecto, es factible que el quejoso y su defensor manifiesten su desinterés en que se reponga el procedimiento para que se tramite y resuelva aquel recurso, y que pidan que se resuelva el fondo del amparo.

Lo mismo puede suceder en relación con resoluciones emitidas en el proceso que no se hubiesen notificado al procesado y a su defensor en los términos legales, y que pudieran motivar la concesión del amparo para que se reponga el procedimiento, pero que, en relación con las mismas, el propio quejoso y su defensor manifiesten que no tienen interés en que se practiquen tales notificaciones y que prefieran y así lo soliciten, que se resuelva el fondo del amparo.

En materia probatoria, también puede advertirse la existencia de violaciones procesales, por no haberse admitido pruebas ofrecidas por el inculgado o su defensor, por no haberse desahogado, o por haberse desahogado sin que el defensor estuviere presente. Al respecto, también consideramos factible que el quejoso y el defensor no tengan interés en que se reparen tales violaciones y que, en cambio, sí tengan interés en que se resuelva el fondo del amparo. Asimismo, puede darse el supuesto en que carezca de efectos prácticos proveer a la reposición de desahogo de pruebas, tales como la inspección, por el tiempo transcurrido y la variación del estado de las cosas; de la pericial, cuando se carezca de materia que deba ser objeto de examen en la misma; de testimoniales, porque se refieran a hechos accesorios en relación con los que son tema del proceso, o bien, porque en virtud del tiempo transcurrido, la desaparición o no localización de los testigos, sea imposible o muy difícil proveer al desahogo de la prueba. En fin, existen múltiples casos en los que la lógica nos indicaría la necesidad



temple la previsión de que el tribunal colegiado que conozca del amparo directo penal, al detectar violaciones al procedimiento, no delatadas en la demanda, que puedan motivar la concesión del amparo para la reposición del procedimiento, tengan la atribución de informar de dichas violaciones al quejoso y a su defensor, para que éstos manifiesten lo que al interés del primero convenga, tras de lo cual, el tribunal colegiado, en ejercicio de su prudente arbitrio emita la sentencia que corresponda.

Estimamos que una posible reforma a la ley de amparo, en el tema señalado, enriquecería el juicio de garantías al permitir al órgano de control constitucional ponderar lo que manifieste el quejoso y su defensor en torno de las violaciones procesales detectadas oficiosamente, y la posición que expresen en relación con la posible reposición del procedimiento, dada la trascendencia en cuanto a la prolongación del proceso, la reclusión del reo, en su caso, y la consecuente postergación de la solución definitiva de la causa penal.



- a) Por cuanto los ministros son propuestos por el Ejecutivo y designados por el Legislativo.
- b) Por no contar con un presupuesto fijo, determinado o determinable, que impida pedir o negociar, dicho esto de la mejor manera, los recursos para su manutención, crecimiento y mejoría.
- c) Porque tres de los integrantes de su supremo órgano de administración son designados por los otros dos poderes.

A esto último es a lo que habré de referirme, con el único afán de ponderar la siguiente interrogante: ¿Qué se busca con la designación de tres consejeros nombrados por el Senado y el Ejecutivo Federal?

- Acaso, ¿dar transparencia a la función del Poder Judicial de la Federación?
- ¿El equilibrio entre los poderes?
- ¿O dar frescura al Poder Judicial, por cuanto estas personas aporten nuevas ideas o enriquezcan, mediante los puntos de vista que pueden ser distintos a los que tenemos los juzgadores?

Para tratar de dar respuesta a dicha interrogante, es conveniente recordar que el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano creado en el marco institucional de nuestro país a partir de 1994, cuando a iniciativa del Poder Ejecutivo de la Federación se realizó una reforma integral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de procuración y administración de justicia.

El cinco de diciembre del citado año, se presentó la iniciativa del Ejecutivo Federal ante la Cámara de Senadores, poniendo a su consideración un paquete de importantes reformas a diversos artículos de nuestra carta fundamental, entre éstas, y en lo concerniente al Poder Judicial de la Federación, propuso:

- La reducción, de veintiséis a once, el número de ministros integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la pretensión de que el más alto tribunal se constituyera en un órgano dedicado en exclusiva al conocimiento y resolución de las más importantes controversias jurídicas que puedan suscitarse en el país.
- Que las tareas administrativas quedaran asignadas a un órgano especializado, en el caso, al Consejo de la Judicatura Federal, con el fin de permitir que los ministros se dedicaran en mayor tiempo a resolver los asuntos de carácter jurisdiccional, dejando





otro poder en la composición del seno de dicho Consejo “sino de un órgano de funciones imparciales e independientes, cuya alta responsabilidad provoca la necesidad de que sus miembros asuman indefectiblemente una actitud acorde con la naturaleza de dicha autoridad”.

También se dijo que la manera más conveniente de elegir a los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal, por parte del Poder Judicial, debía ser de entre los magistrados y jueces de Distrito y a través del procedimiento de insaculación. Ello en virtud de que la elección de entre todos los miembros de la judicatura se dificultaría, debido a su gran número y lugar de residencia en todos los lugares del país.

Así, con la mencionada iniciativa y previa las modificaciones que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados estimaron convenientes, se publicó el decreto por el que se creó el Consejo de la Judicatura Federal.

Luego, el seis de abril de 1999, el Poder Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Senadores una iniciativa de ley, mediante la cual propuso nuevas reformas a los mencionados dispositivos constitucionales.

En lo concerniente a la forma de administración y gobierno del Poder Judicial de la Federación, propuso modificar la forma de integración del Consejo, manteniendo el mismo número de integrantes, pero buscando “un adecuado equilibrio entre las personas designadas al interior del Poder Judicial y las designadas por el Senado de la República o por el Ejecutivo Federal”, que por ello resultaba necesario que, además del Presidente de la Suprema Corte, el Consejo se integrase con consejeros designados en forma paritaria por la propia Corte, el Senado y el Ejecutivo Federal, es decir, que fueran designados dos miembros por cada uno de los poderes, aparte del Presidente del más alto tribunal.

Puso a consideración del Senado cambiar la forma de designación de los miembros del Consejo elegidos por conducto de la Suprema Corte, proponiendo que dicha elección ocurriera a través del Pleno. Ello con el fin de garantizar que los electos contasen con “una sólida reputación en sus labores judiciales” y permitiría identificar a aquellos que contasen con la experiencia o las habilidades necesarias para realizar funciones administrativas, abandonando la insaculación, por tratarse de un sistema aleatorio.

Pidió al Congreso que se precisase, en la redacción del artículo 100, que los consejeros no son representantes de la Magistratura, del Senado o del Ejecutivo, ya que, aseguró el Mandatario de la Nación, la colaboración



Ahora bien, la institución del Consejo de la Judicatura Federal, ha propiciado el crecimiento y mejoramiento del Poder Judicial de la Federación, pues es innegable la consolidación de la carrera judicial y la supervisión en el desempeño de sus miembros.

Sin embargo, la independencia de cada uno de los poderes del Estado Mexicano, y en especial del Poder Judicial de la Federación, revela un valor en sí mismo que no puede olvidarse o dejarse al margen de los cambios sociales, políticos y culturales; de manera que su independencia debe ser acorde a esos hechos transformadores.

Aquí me voy a permitir hacer alusión a las palabras que el ministro Mariano Azuela Güitrón, expresó en la celebración del Ciclo de mesas redondas conmemorativas del Octavo Aniversario del Consejo de la Judicatura Federal, y en donde sostuvo:

*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 buscan sus objetivos institucionales. Ahí es donde siempre se da el riesgo en cuanto el desenvolvimiento de las instituciones: que predominen los primeros y se hagan a un lado los segundos.*

Lo expuesto por el señor Ministro deja en claro que la creación de todo órgano gubernamental crea dudas y preocupaciones en cuanto a su origen, tendencias y objetivos, máxime cuando, como en el caso ese órgano creado, tendrá nada más y nada menos que a su cargo el gobierno y administración de uno de los poderes de la Unión, pues entonces su creación provoca cuestionamientos sobre si su institución afecta o no la independencia y autonomía de ese Poder.

La experiencia hasta la fecha vivida, demuestra que se ha cumplido con los propósitos establecidos en la iniciativa de reformas apuntadas, pues los miembros del Consejo de la Judicatura Federal, nombrados por los otros dos poderes (Legislativo y Ejecutivo), han demostrado cabalmente que no son representantes del poder que los designó, sino, por el contrario que han asumido su función como un integrante más del Consejo de la Judicatura Federal.



## *LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN EL PODER JUDICIAL<sup>1</sup>*

En el año de 1973, cuando inicié mi carrera de Licenciada en Derecho en la Universidad de Sonora, me propuse ingresar al Poder Judicial del Estado, con el objeto de conjugar la teoría junto con la práctica; fue difícil lograr dicha oportunidad, porque quien era Presidente del Supremo Tribunal de Justicia en aquella época, me manifestó que los jueces no querían a las mujeres y los jueces decían que los que en realidad no nos querían, eran los magistrados.

Después de este breve comentario, real y sorpresivo en su momento, iniciaré mi intervención resaltando la participación de la mujer en el Poder Judicial del Estado, ya que fue en el siglo pasado, concretamente en el año de 1945, cuando se nombró a la primer juez de Primera Instancia, Estelita Peñúñuri, y en 1948 a Isabel Navarro, quienes eran legas. En el año de 1959 se nombró también a la Lic. Josefina Pérez Contreras, quien después fue la primer magistrada del Supremo Tribunal de justicia e inclusive fue Presidenta de dicho órgano colegiado y actualmente es Notaria Pública en Cajeme; luego en 1960 se nombró también como juez a la Lic. Ana Luz Moreno, en 1962 a la Lic. Hortensia López, después a la Lic. Susana Gascón, etcétera.

Después de la Lic. Pérez Contreras, fueron magistradas también las licenciadas María Jesús León, quien ya falleció en Cajeme; luego, María Teresa González, Tulita Tapia, Armida Elena Rodríguez Celaya, quien hoy es magistrada del Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, y Sandra Luz Verdugo Palacios, hoy única mujer que integra el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia.

En el año de 1992, se desconcentró el Supremo Tribunal de justicia, con el objeto de acercar la justicia a los justiciables y así se delegó una parte de la competencia que les correspondía en segunda instancia a las entonces tres salas regionales, integradas por tres magistrados cada una, distribuidas estratégicamente en el Estado, ahora llamados tribunales regionales de Circuito. La Primera Sala se abrió aquí en Hermosillo, el 23 de febrero de dicho año, donde tuve la oportunidad y el privilegio de ser designada magistrada junto con mis dos compañeros; luego se abrió la de Cajeme donde se nombró magistrada a Elenisse Leyva Gómez, hoy juez de Distrito en Mazatlán, Sinaloa; y en Caborca se designó a la magistrada Elizabeth Rosas. Posteriormente entraron en Cajeme, por la salida de Elenisse Leyva

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada por la magistrada regional de Circuito Adela Ricaud Gamboa.



Debe señalarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ahora tiene una integración con participación del 18.18% de la mujer y el Consejo de la Judicatura Federal tiene el 28.5%.

Lo que también coincide en cierta medida con el porcentaje de participación de la mujer, en el Supremo Tribunal de Justicia, en tanto que entre más alto es el cargo, se disminuye el porcentaje de participación.

Es evidente que donde se toman las decisiones del poder público, se reduce la participación de la mujer, pero no podemos dejar de reconocer que en el Poder Judicial del Estado y en el Federal, desde hace mucho tiempo han recibido bien a las mujeres y allí hemos hecho nuestras carreras un gran número de ellas. Ciertamente es una de las labores más difíciles, el decir el Derecho y dar a cada quien lo que en derecho le corresponde, pero también tiene el fruto de hacer realidad la legalidad y la justicia.

Todo esto, aunado a que en múltiples escenarios hemos demostrado que sabemos trabajar en forma individual o en equipo y que lo hacemos con eficiencia, eficacia y calidad, al igual que nuestros compañeros, además de que se han eliminado en mucho los efectos discriminatorios hacia la mujer, nos permite concluir que en esta nueva dinámica, de respeto, igualdad e integración, todas y todos podemos construir una sociedad que sea justa y tener una convivencia más armónica.

Dice Miguel Carbonell que la cuota es una especie dentro de las acciones afirmativas y que una acción afirmativa es una política pública o una medida legislativa a favor de un grupo discriminado. Por lo que no podemos negar que estamos transitando a la no discriminación, así como a la no violencia dentro de todos los ámbitos. Y si bien ha sido necesario establecer dichas acciones afirmativas o políticas públicas, con el objeto de que se cumplan siempre, como por ejemplo las cuotas electorales, en mi concepto no fue necesario hacerlo de esa manera en el Poder Judicial, ya que se nos ha brindado la misma oportunidad que a los varones, de acuerdo a los porcentajes señalados con anterioridad.

El incremento de la participación de la mujer en el Poder Judicial fue natural, lo cual lógicamente redundará en una mayor inclusión sobre todo donde se toman las decisiones para la vida institucional de este Poder.

Hemos podido desarrollar nuestro doble o triple papel, de esposas y madres junto con nuestro trabajo, en tanto que la misma institución y muchos de sus integrantes han propiciado y alentado el desarrollo de las mujeres, con un gran sentido de justicia, igualdad y equidad.

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL



## COLOQUIO INTERNACIONAL

“La independencia del Poder Judicial. El papel de los  
consejos de la judicatura. Perspectivas y retos.

Auditorio del Instituto de la Judicatura Federal.

México, DF, 7 de noviembre de 2005



## BIENVENIDA<sup>1</sup>

*En el mundo no hay un estado, por poderoso que sea, que pueda protegerse por sus propios medios. Análogamente, ningún país puede conseguir la prosperidad en un vacío. Podemos y estamos obligados a actuar juntos. Nos lo debemos los unos a los otros, y nos debemos los unos a los otros una explicación de la forma en que lo hagamos. Si estamos a la altura de esos compromisos mutuos podremos lograr que el nuevo milenio sea digno de su nombre.*

**Declaración del Milenio**

Distinguido presídium,  
Respetable audiencia:

Como digno colofón de los actos conmemorativos del décimo aniversario del Consejo de la Judicatura Federal, inicia hoy este Coloquio Internacional, con la presencia de muy distinguidos invitados de las Judicaturas de Argentina, España, Italia, y del Estado de California de los Estados Unidos de Norteamérica.

Sólo han pasado diez años desde la inclusión del Consejo en el sistema judicial de nuestro país; en opinión de algunos, en lo que fue el último llamado a un Poder al que se acusaba de no haber asumido los cambios históricos y no haberse reposicionado ante la sociedad, a diferencia de otras naciones, como las aquí representadas, donde la administración de la judicatura, separada de la función jurisdiccional, era ya toda una tradición.

Sin embargo, hay que hacer memoria: el Consejo nace en México, en una etapa en que el país se encontraba en pleno proceso de consolidación democrática de sus instituciones. Y este rasgo ha sido precisamente el impulso que lo ha llevado, a pasos forzados, a buscar su legitimación ante una sociedad despierta, participativa, como nunca antes estricta en sus demandas de resultados.

Cumplida una década, el momento es propicio para realizar un ejercicio de autocrítica, orientado a reordenar nuestros esfuerzos por justificar, ante la sociedad y el propio orden jurídico, la adopción en nuestro país del sistema de autogobierno de los jueces.

---

<sup>1</sup> Discurso de bienvenida al Coloquio Internacional "La independencia del Poder Judicial. El papel de los consejos de la judicatura. Perspectivas y retos", pronunciado por el magistrado Constancio Carrasco Daza, consejero de la Judicatura Federal.



plena independencia judicial, primer garantía de la jurisdicción, establecida no en interés del órgano jurisdiccional, sino de los justiciables.

Con la independencia de los jueces, sólo cabe esperar que su actuar sea inmune a la voluntad subjetiva de los hombres que gobiernan y no tenga más fuente rectora que la ley. La sumisión del juzgador a la ley le hace verdaderamente independiente, incluso de su propia voluntad.

En este Coloquio, seguramente escucharemos discutir diversos puntos de vista sobre las rutas que llevan a la plena independencia judicial y del trecho que a cada país le falta por recorrer. Pero no se trata sólo de recoger las diversas experiencias, debemos también sistematizarlas para optimizar su lectura, y luego enriquecerlas con aportaciones.

Como nunca antes, se requieren acciones que honren los compromisos adquiridos por los gobiernos en los planos doméstico e internacional, para hacer posible una convivencia basada en uno de los más altos valores que ha construido la humanidad: la justicia.

La justicia que una causa permanente, un impulso que nunca cesa; igual de indispensable para la comunidad más pequeña y tradicional que para la nación más grande y moderna. La justicia sobrepone a nuestras diferencias los intereses comunes.

Tan antigua y tan vigente, no conoce fronteras, no tiene plazos. Es una manera de enfrentar y de resolver conflictos.

Considero que si se garantiza el derecho de toda persona a ser juzgada por los tribunales de justicia ordinarios, con arreglo a procedimientos legalmente establecidos; si los jueces resuelven los asuntos con imparcialidad, en estricta consonancia con el Derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, amenazas o intromisiones, sean directas o indirectas, de cualquier persona y por cualquier motivo.

Si se garantiza la libertad de asociación y expresión de los jueces, sin confundir éstas con posicionamientos mediáticos; si se procura su competencia profesional a través de mejores procedimientos de selección y formación; si se propician las condiciones óptimas de servicio e inamovilidad, al mismo tiempo que se regulan bajo las reglas del debido proceso, medidas disciplinarias, de suspensión y separación del cargo para aquellos que en su función traicionen a la sociedad, entonces estaremos abonando a la causa de la independencia judicial.

Señores consejeros de las judicaturas de Argentina, España, Estados Unidos de Norteamérica e Italia:



## INAUGURACIÓN<sup>1</sup>

Cuando han transcurrido diez años de vida parece ser que se está todavía en el comienzo de lo que se convertirá en una institución. Todos recordamos aquella teoría de la fundación y la institución de Mauricio Hauriou, en donde hablaba de la institución como de un hecho social que vive con independencia de las voluntades individuales o como una idea objetiva lanzada al mundo social por un fundador que recluta adhesiones y voluntades que se le subordinan en forma indefinida.

No obstante que el Consejo de la Judicatura tiene sólo 10 años, ni uno solo de los consejeros que lo integraron en el mes de febrero de 1995, cuando propiamente se pone en la realidad lo que había sido el diseño legal, forma parte del Consejo.

Después de múltiples cambios, hoy hay un Consejo completamente diferente. Probablemente el más antiguo y no tanto por su calidad de consejero, sino porque inicia como secretario del Pleno del Consejo, es el consejero Adolfo Aragón Mendía, con el que tenemos de algún modo esa vivencia de quien casi desde el principio formó parte del Consejo de la Judicatura Federal.

Esto revela que ha habido muchas innovaciones, muchas transformaciones en sólo diez años de vida y pienso que una de estas innovaciones es la que mencionaba el consejero Constancio Carrasco: no preocuparnos fundamentalmente en esta celebración de una postura triunfalista, en que solamente se destaque lo positivo.

Las instituciones no son sino reflejo de los seres humanos que le dan vida, porque, finalmente, aunque se vayan distinguiendo los que iniciaron la experiencia y los que, a través de los años, van a ir siguiendo con esa experiencia, lo cierto es que siempre habrá seres humanos como normalmente nos presentamos, con cualidades y defectos. Y ahí es donde se da la sabiduría institucional: aprovechar las cualidades y aprovechar también los defectos.

Y por ello, a los diez años, es muy provechoso, con la ayuda de quien han tenido esta experiencia en el extranjero, hacer un balance, hacer un autoanálisis para tratar de mejorar en el futuro, en la gran responsabilidad que tiene el Consejo de la Judicatura Federal.

Estoy seguro de que en este coloquio todos tendremos oportunidad de reflexionar, de comparar lo que ha sido el Consejo de la Judicatura Federal

<sup>1</sup> Discurso de inauguración del Coloquio Internacional, pronunciado por el ministro Mariano Azuela Güitrón, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal.





## I. INTRODUCCIÓN

La potestad de administrar justicia es un atributo de la soberanía del Estado y, residiendo ésta en el pueblo, toda autoridad que ejerce funciones judiciales en su territorio lo hace en nombre y representación de ese pueblo que reconoce como soberano.

Y, como sostenía Hamilton hace más de doscientos años, ninguna de las ramas del gobierno es más idónea que el Poder Judicial para mantener la confianza del pueblo en la bondad de sus instituciones.

Para el logro de tal propósito es imprescindible que los jueces sean independientes y que la comunidad perciba claramente que actúan de esa manera. Y un juez debe serlo porque se lo concibe subordinado únicamente al ordenamiento jurídico, ya que sólo una dependencia de índole tan general, sin vinculaciones sectoriales, es capaz de permitirle el ejercicio de su función tutelar en un Estado de Derecho.

La autonomía de la rama judicial del gobierno —y, sobre todo, la independencia de juicio de los jueces— no se obtiene únicamente mediante una previsión nominal contenida en la Constitución: las disposiciones escritas, pese a ser necesarias, no son suficientes para garantizar una independencia efectiva en el ejercicio de sus funciones.

Decía Madison, en este aspecto, que la magistratura no puede confiar sólo en barreras delineadas en el papel, ni esperar que meras declaraciones detengan los previsibles intentos de los poderosos. Para evitar tales influencias indebidas, es menester instrumentar garantías constitucionales y por ello es que se dota al estatuto del juez de un conjunto de inmunidades, por ejemplo: la estabilidad en el cargo, la intangibilidad de la compensación que percibe por el cumplimiento de sus funciones y la inamovilidad de grado y sede.

Los atributos que hacen viable esa independencia judicial no tienen como sentido el de otorgar a los magistrados una mera prerrogativa personal, sino el de permitir su ejercicio imparcial de la jurisdicción en beneficio de los litigantes. Tales atributos les son concedidos, pues, como una garantía general para la vida, la propiedad y la libertad de los ciudadanos.

Modernamente, tales garantías se han visto complementadas por la creación de instituciones que tienen, simultáneamente, la atribución de seleccionar a los candidatos a jueces mediante concursos públicos de an-

<sup>1</sup> Ponencia presentada por el doctor Eduardo Orio, Vicepresidente del Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la República Argentina.



La independencia judicial es, pues, un instrumento para obtener la imparcialidad —y la imagen de imparcialidad— de los jueces, porque la entidad de los bienes, valores, principios y sentimientos involucrados, y la inevitable existencia de alguien a quien se le da la razón y de alguien a quien se le quita, siempre alimenta una base de insatisfacción.

Como dice Guibourg, no existe ningún método generalmente aceptado para decidir que lo que es justo en opinión de unos es más justo que lo que es justo en opinión de otros.

Por ello, ser justo no supone para un magistrado una absoluta neutralidad, ni una perfecta objetividad, sino formar parte de un mismo grupo social con aquéllos a los que juzga, sin haber tomado partido previo por ninguno de ellos: las normas y los científicos pueden ser neutrales, como decía Guarnieri, los jueces son imparciales.

La independencia se refiere a lo que debe ser la posición jurídica del juez; la imparcialidad es el modo que tiene de ser independiente.

Los magistrados seleccionados y designados por sus méritos objetivos y capacitados continuamente para el desempeño de su función se encuentran, sin duda, en mejores condiciones para asumir la posición de independencia en sus decisiones que requiere la sociedad.

## **II. LA IMPORTANCIA DEL PODER JUDICIAL EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ARGENTINO DE 1853/1860**

En apenas cien palabras, el Preámbulo de la Constitución de la República Argentina enuncia el cómo, el porqué y el para qué de nuestra Carta Magna. Entre los valores que persigue, como la unión nacional, la libertad, la paz, el bienestar general y la defensa común, hay uno que se destaca especialmente —pues es mencionado dos veces en el breve texto— y ese es el valor justicia.

Varias cláusulas de la Constitución de 1853/60 concretaron la preocupación de los constituyentes por afianzar la justicia; comenzando por el emplazamiento del Poder Judicial dentro de la organización del Estado y continuando por el establecimiento de garantías destinadas a asegurar la independencia de los jueces.

Situar al Poder Judicial en el mismo plano que los otros dos poderes constituidos, siguiendo al modelo norteamericano, es una consecuencia necesaria de haberle atribuido, entre otras, la potestad de controlar la constitucionalidad de las normas y actos estatales.

Esta atribución es de neto carácter político-institucional, ejercida en



la incorporación del Consejo de la Magistratura a la Constitución Nacional, a partir de la reforma de 1994, parten de la constatación de una triple crisis del Poder Judicial de la Nación: técnica, institucional (por la antigüedad de su diseño), y política (originada en la pérdida de la confianza pública en las magistraturas más importantes).

En concreto, la sociedad argentina reclamaba mayor transparencia en el régimen de nominación de los jueces, mayor eficacia en los mecanismos de control y remoción, y mayor confiabilidad en su gestión, que, además, debía ceñirse a sus objetivos primarios: resolver los casos sometidos a su conocimiento.

Con referencia al Consejo de la Magistratura, la Convención Constituyente tuvo dos objetivos principales: uno, revertir la tendencia que había concentrado en la Corte Suprema de Justicia de la Nación la totalidad de los poderes de administración de la judicatura, incluyendo los reglamentarios, disciplinarios, y de gestión, que alteraban la genuina función como tribunal de dicha Corte; el otro, sanear el régimen de designaciones mediante concursos públicos de los aspirantes a jueces inferiores.

Los artífices de la reforma de 1994 captaron esa expectativa social y procuraron encauzar la aspiración de la comunidad a la que representaban, encontrando buenas razones para la creación del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento.

No obstante, se dijo, con razón, que el Consejo de la Magistratura era ajeno a la tradición judicial argentina y que provenía de un sistema —el continental europeo de la segunda posguerra— en el que, por no constituir la judicatura estrictamente un poder del Estado, su creación había significado algún grado de independencia de los jueces respecto del Poder Ejecutivo: es decir, se lo cuestionó por ser una institución extraña frente a nuestro sistema de control judicial difuso de constitucionalidad de origen norteamericano y, en consecuencia, un poder en condición de paridad con los dos restantes de origen político.

Sin embargo, cabe destacar que, aunque la incorporación del Consejo de la Magistratura, dotado de rasgos particulares y vernáculos, implicó un cambio sustantivo en la organización judicial, la solución que arbitraron los constituyentes de 1994 no vulneró principio alguno de nuestra estructura institucional.

Cabe recordar, de todos modos, que los consejos de la magistratura no eran desconocidos en la República Argentina, ya que el Derecho Público de algunas de sus provincias lo había consagrado desde el año 1958 en varios textos constitucionales.



## V. COMPOSICIÓN

El citado artículo 114, segundo párrafo, de la Constitución Nacional, dispone que el Consejo de la Magistratura se integra por representantes “de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal y por otras personas del ámbito académico y científico”.

Los convencionales constituyentes incurrieron en una infrecuente omisión al haber delegado en el legislador la importante tarea de fijar el perfil definitivo del Consejo de la Magistratura —y, en especial, su integración— ya que su organización y funcionamiento quedó supeditado a una ley reglamentaria que la Constitución califica de “ley especial”, sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

## VI. RÉGIMEN DE LA LEY ESPECIAL

El diseño que adoptó la ley especial para la constitución del Consejo de la Magistratura, es el siguiente:

- 1. Naturaleza del nuevo órgano.** Las dudas respecto a la emplazamiento institucional del Consejo, que se generaron por la falta de definición del artículo 114 de la Constitución Nacional, quedaron superadas luego de la sanción de la ley 24.937, toda vez que ella lo calificó de “órgano permanente del Poder Judicial” (artículo 1°), aunque, desde luego, carente de funciones jurisdiccionales.
- 2. Composición y elección.** Estará integrado por veinte miembros titulares, y otros tantos suplentes, que se distribuyen de acuerdo a las siguientes pautas:
  - 2.1.** Estamento judicial (5 miembros): el Presidente de la Corte Suprema (artículo 2°, inciso 1°) y cuatro jueces federales elegidos por el sistema d’Hont, debiéndose garantizar la representación igualitaria de los jueces de cámara y de primera instancia y la presencia de magistrados, con competencia federal en el interior de la República (artículo 2°, inciso 2°).
  - 2.2.** Estamento profesional (4 miembros): representantes de los abogados de la matrícula federal, designados por el voto de los profesionales que posean esa matrícula electos por el sistema d’Hont, debiéndose garantizar la presencia de los abogados del interior de la República (artículo 2°, inciso 4°).
  - 2.3.** Estamento político (9 miembros): ocho legisladores, cuatro



## VII. EL PRINCIPIO DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL Y EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

La constitución argentina histórica de 1853/60 diseñó un Poder Judicial jerárquico, lo dotó implícitamente de independencia, al garantizar la estabilidad de sus integrantes mientras durase su buena conducta, aseguró la intangibilidad de sus remuneraciones y creó un sistema de elección y remoción de jueces eminentemente político.

En efecto, en el anterior sistema, todos los magistrados de la Nación eran elegidos por el Presidente, con acuerdo del Senado. La eventual remoción corría por cuenta del Congreso de la Nación, actuando la Cámara de Diputados como acusadora y el Senado como Tribunal de Enjuiciamiento.

Las designaciones del Presidente eran discrecionales y el Senado otorgaba los acuerdos sin publicidad alguna, por una disposición del Reglamento de la Cámara de Senadores, ya derogado, que consignaba que la sesiones en que se examinaban los pliegos de los magistrados propuestos, eran secretas.

Ese criterio, poco republicano, facilitaba los acuerdos políticos partidarios sin evaluación crítica de las calidades de los candidatos y sin conocimiento por parte del público de las aptitudes y trayectorias en mérito a las cuales eran designados o rechazados.

Así, la mayor o menor cercanía de los candidatos a los partidos políticos constituía un elemento de decisión sustantivo al momento de efectuar la designación de magistrados judiciales.

La independencia de los jueces, en la actualidad, ha quedado fortalecida con la atenuación de la intervención de los poderes políticos del Estado, que se refleja en las siguientes atribuciones conferidas al Consejo:

### **1. Selección y nombramiento de los jueces. Terna con carácter vinculante (artículo 114, inciso 2, de la Constitución Nacional).**

Aunque el sistema de nombramiento consagrado en la Constitución de 1853/60 sigue esencialmente vigente, se le ha dado mayor transparencia y limitado la intervención del Poder Ejecutivo. Pero, como dice Haro, está claro que el modo de designación no es la única causa de pérdida de prestigio e independencia del Poder Judicial, desde que la independencia de los jueces no sólo se resiente por el método de designación, sino fundamentalmente, por la forma del ejercicio de la jurisdicción.



ción de entre los ternados y la remisión de la solicitud de acuerdo; el Poder Legislativo (Senado), en el otorgamiento del acuerdo; y, nuevamente, el Poder Ejecutivo, para concretar el nombramiento.

- 2. Procedimiento de remoción y acusación (artículo 114, inciso 5, Constitución Nacional).** Se ha dejado en manos del Consejo de la Magistratura y el Tribunal de Enjuiciamiento el procedimiento de acusación y remoción de los magistrados inferiores que antes era competencia exclusiva de los órganos legislativos; es decir, el Congreso de la Nación perdió la facultad de acusar y remover a los magistrados.

Este sistema de remoción de los jueces ha venido a consagrar una mayor independencia judicial, atenuando la intervención de los órganos políticos, ya que del juego armónico de los artículos 114, inciso 5), y 115 de la Constitución Nacional, el procedimiento del juicio político para la remoción de los jueces es iniciado por el Consejo de la Magistratura por decisión del Plenario, previo dictamen de la Comisión de Acusación. En forma simultánea con la formulación de la acusación ante el Jurado de Enjuiciamiento, puede proponerse la suspensión preventiva del magistrado cuya acusación se ha aprobado.

El Jurado de Enjuiciamiento es un órgano independiente del Consejo y está integrado por tres legisladores, tres magistrados y tres abogados de la matrícula federal.

La Comisión de Acusación está integrada por cuatro diputados, un senador y dos abogados. Esta composición ha recibido críticas por la mayoría de legisladores que la forman y el peligro de pérdida de objetividad e influencia política en sus decisiones. Ello no obstante, la pluralidad de la representación política y la publicidad de sus actuaciones las ha relativizado.

En esta situación, la circunstancia de que no sea la Cámara de Diputados quien efectúa la acusación, ni la Cámara de Senadores quien decide la destitución, no desvirtúa la naturaleza jurídica del juicio político, porque lo que el Jurado hace es juzgar la responsabilidad política de los magistrados inferiores de la Nación en razón de tratarse de causales de esa naturaleza –mal desempeño, delitos cometidos en ejercicios de su función y delitos comunes, artículo 53 de la Constitución Nacional–, que no



para establecer sus condiciones de idoneidad y exigencia de calidad en el reclutamiento, existe en este procedimiento un triple componente político, dado por:

- a) La composición del Consejo —parcialmente política—, que interviene en el Plenario para la formación y aprobación de las ternas, debiendo recordarse que en él están representadas la mayoría y las minorías de ambas cámaras el Congreso de la Nación.
- b) La intervención del Poder Ejecutivo, aunque limitada a la terna vinculante elevada por el Consejo de la Magistratura.
- c) La intervención del Senado al prestar o denegar el acuerdo.

La Constitución obliga al Consejo a seleccionar a postulantes para jueces mediante un concurso público, pero la ley especial que reglamentó sus funciones dispuso que dichos procedimientos de selección sean de oposición y antecedentes.

El sistema de concurso elegido es el más idóneo para seleccionar los candidatos técnicamente más calificados para cualquier función que requiera un alto grado de profesionalidad, como la de ser magistrado judicial y, si bien es cierto que no podría calificárselo como infalible, no lo es menos que ha sido eficaz instrumento para excluir a los peores.

Es evidente que tanto el constituyente como el legislador adoptaron recaudos dirigidos a asegurar la calidad de los postulantes ternados, aspecto este que tiene una directa relación con la eficacia en la prestación de los servicios de justicia.

Este proceso de selección tiene cinco etapas:

- 1) Una donde se valoran, por la comisión de selección los antecedentes profesionales y académicos.
- 2) Otra donde se realiza una prueba de oposición escrita y anónima por cuanto el jurado no tiene conocimiento de quién es el postulante titular de la prueba que está evaluando. En esta prueba se valora la consistencia jurídica de la solución propuesta dentro del marco de lo razonable, su pertinencia y el rigor de los fundamentos y la corrección del lenguaje utilizado.
- 3) En la tercera etapa se exige a los aspirantes, un examen psicológico y psicotécnico, que tiene por objeto detectar las características de personalidad del candidato, a fin de determinar su aptitud para el desempeño del cargo al que se postula.



cial” y no “administración de justicia”, ya que éste es un concepto propio de las monarquías absolutistas, cuando los jueces dependían de la administración que estaba en manos del rey. Por lo demás, el desarrollo institucional del Consejo ha puesto en evidencia que la cuestión conceptual no es meramente semántica.

Estas facultades otorgadas al Consejo de la Magistratura fueron detraídas a la Corte Suprema de Justicia por el constituyente, con el objeto de buscar:

- a) Dotar de mayor eficiencia la labor judicial para que los jueces se dediquen a juzgar y no a administrar.
- b) Evitar cuestionamientos al manejo de los fondos del Poder Judicial.

Bianchi tuvo razón al decir que los legisladores, al momento de dictar la ley especial que reglamenta el Consejo, iban a tener que realizar una verdadera obra de ingeniería política para evitar conflictos.

Conviene destacar que la facultad de administrar los recursos y ejecutar el presupuesto del Poder Judicial que tiene el Consejo de la Magistratura es, hasta ahora, la que menos conflictos ha creado con la Corte. En realidad, Bianchi no se equivocó, dado que en este punto crucial es donde los legisladores realizaron una verdadera obra de ingeniería política creando la oficina de Administración y Financiera a cargo de un Administrador General del Poder Judicial, que es designado por el Plenario del Consejo, a propuesta de su Presidente, quien a su vez es Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

El Consejo de la Magistratura tiene competencia para fiscalizar la oficina nombrada en el párrafo anterior, realizando auditorías, y efectuando el control de legalidad, circunstancias que quizás no responden a la intención del constituyente.

La circunstancia de que el funcionamiento corriente de la administración haya sido descentralizado en una oficina especializada, disminuye los riesgos de presiones políticas a su respecto y permite ganar en ejecutividad. Por otra parte, los jueces tienen un importante protagonismo en el contralor de la actividad administrativa por presidir su estamento, la Comisión de Administración y Financiera. Finalmente, se establece un procedimiento complejo para la intervención del Consejo y de la Corte Suprema en la elaboración del proyecto de presupuesto anual, aspecto que no había sido previsto en el artículo 114 de la Constitución Nacional porque, en definitiva, el Congreso Nacional es quien conserva el poder de decisión en esa materia (artículo 75, inciso 8°, Constitución Nacional).





ciones disciplinarias, que debe asegurarse la garantía de la independencia de los jueces en materia del contenido de las sentencias.

La Corte Suprema sostuvo en un principio que, en razón de las facultades de superintendencia que están ínsitas en su calidad de máximo tribunal del país, después de la instalación del Consejo, sus facultades disciplinarias eran concurrentes con las de este último.

El Consejo entendió que esta pretendida potestad concurrente no tenía ningún fundamento constitucional ni legal, y sólo generaría inconvenientes prácticos, ya que atentaría contra la seguridad jurídica y podría lesionar gravemente la situación de los magistrados, quienes se verían expuestos a la posibilidad de ser sometidos a más de un sumario administrativo por un mismo hecho, con el riesgo adicional del escándalo jurídico de resoluciones contradictorias. Con el transcurso del tiempo, los conflictos de competencia comentados mermaron, en favor de la atribución constitucionalmente asignada al Consejo.

**B. Potestad reglamentaria (artículo 114, inciso 6, Constitución Nacional).** La cláusula constitucional condiciona esta atribución a los “reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia”. De este modo, pensamos que el Consejo puede dictar reglamentos en las siguientes materias:

- 1) **Administrativas:** que entre otros asuntos incluye lo relativo al personal judicial de todos los tribunales inferiores con excepción, claro está, del perteneciente a la Corte Suprema en virtud de lo dispuesto por el artículo 113 de la Constitución Nacional.
- 2) **Económicas:** en relación con la atribución conferida por el artículo 114, inciso 3, de la Constitución Nacional, con inclusión aquí de lo relativo a los recursos de la Corte Suprema, puesto que el actual artículo 113 de la Constitución Nacional ha suprimido esta potestad que tradicionalmente tenía el máximo tribunal.
- 3) **Procesales:** con carácter complementario de los códigos pro-



## XI. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- Bielsa, Rafael A.-Graña, Eduardo, *Justicia y Estado*.
- García Lema, Alberto M., *El Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento de Jueces en la Teoría de la División de Poderes*.
- Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina*.
- Gelli, María Angélica, *El poder judicial en la encrucijada*.
- Kemelmajer de Carlucci, Aida, *El Poder Judicial en la Reforma Constitucional*.
- Loñ, Félix, *Consejo de la Magistratura. Finalidad y Perspectiva*.
- Natale, Alberto, *El Poder Judicial*.
- Quiroga Lavié, Humberto, *El Consejo de la Magistratura*.
- Sagüés, Néstor Pedro, *Variables y problemáticas del Consejo de la Magistratura en el reciente constitucionalismo latinoamericano*.



permite la idea de imparcialidad en el ámbito concreto del proceso y que configura la independencia como un presupuesto abstracto, necesario para el ejercicio de la función jurisdiccional.

Como todos sabemos, la independencia judicial tiene dos dimensiones perfectamente delimitadas. Por una parte, la independencia externa en relación con el Poder Ejecutivo, y también con todo tipo de fuerzas, de poderes fácticos, de grupos de poder externos que puedan incidir y afectar al ejercicio genuino de la jurisdicción; por otra, la independencia interna, cuya garantía esta directamente relacionada con el papel de los órganos del gobierno.

El juez, al aplicar la ley, no tiene superiores jerárquicos. De ahí la preferencia para aquellos sistemas que garantizan la inamovilidad.

Se ha dicho que la independencia es una cualidad personal, y es cierto, pero también lo es que puede ser fácilmente vulnerada si no se acompaña de mecanismos de garantías objetivas que permitan hacer frente a esos riesgos y a esas amenazas; de ahí la necesidad de establecer todas esas garantías que acompañan a los sistemas y a los estatutos de carrera profesional.

Efectivamente, y en ese contexto, a partir de esa noción de independencia, interna y externa, surge la idea de la necesidad para configurar un estatuto del juez, como garantía de independencia. El sistema de carrera judicial se considera por muchos —entre los que yo me encuentro— como el más respetuoso para satisfacer las demandas de inamovilidad, las demandas de independencia.

En lo que se refiere a la selección de jueces y magistrados, a disposiciones relativas a la selección, hunden, sin duda alguna, sus raíces en la garantía de independencia. De ahí la conveniencia de atribuir competencia de selección a órganos predeterminados por ley; y también la conveniencia de establecer un sistema que tenga un carácter público, predeterminado, objetivo y no discriminatorio.

### **Inamovilidad**

Muy importante también es la idea de la inamovilidad que admite, sin embargo, algunas modulaciones y que tiene límites naturales y límites jurídicos vinculados a la idea, al concepto de responsabilidad, también directamente y estrechamente ligado a la idea y al principio de responsabilidad.

La inamovilidad, binomio inamovilidad-independencia tiene manifestaciones como las siguientes: la prohibición, proscripción de la destitución,



grantes de la magistratura son diferentes. Así, el grupo de referencia que orienta el comportamiento de los jueces en una magistratura burocrática, tenemos que encontrarla, básicamente, dentro de la propia organización, y ese grupo de referencia es fundamentalmente la propia jerarquía judicial.

Y por el contrario, en la magistratura profesional, el grupo de referencia que orienta el comportamiento judicial son grupos exteriores. Sí, en Inglaterra, de una manera destacada, la clase forense; Estados Unidos, con diversas formas, existe una evidente influencia política.

Por lo que se refiere a esa influencia política en este sistema de regulación del estatus de los jueces, mientras que, en la magistratura profesional, su influencia política se produce básicamente en el reclutamiento, en las magistraturas burocráticas, la influencia política se produce en la organización judicial y en las reglas que disciplinan el estatuto profesional de jueces y magistrados.

Y tenemos que reconocer los que integramos magistraturas burocráticas que los mecanismos de ascenso constituyen el eslabón más débil en relación a la salvaguarda del principio de independencia. Efectivamente, la expectativa de ascenso o el temor a una sanción se pueden prestar a alimentar el conformismo de jueces y magistrados a las diferentes expectativas de poder.

Muy brevemente, por lo que se refiere al reclutamiento y la formación, creo que para afrontar un análisis es preciso partir de la posición institucional de las autoridades a las que corresponde escoger, seleccionar a los jueces; distinguiendo si se ubican en el interior o en el exterior del sistema judicial.

Existen, por tanto, como decía antes, dos modelos opuestos de reclutamiento. Bien, un modelo controlado en gran parte por el sistema político, o bien un modelo controlado por la propia magistratura, por la propia organización judicial. La posición del juez dentro de la organización, su estatus, y sus garantías, se encuentran directamente vinculadas a los diferentes tipos de reclutamiento.

Para que se entienda mejor: en el modelo profesional —*common law*— el reclutamiento se hace entre abogados reconocidos y con experiencia y prestigio. En Inglaterra, es fundamental el papel del *lord chancellor* y la participación activa de altos magistrados y de abogados. Si bien existe una lenta pero clara aparición de un sistema de carrera y un declinar de los criterios políticos.



En el sistema norteamericano, los pasos de un nivel a otros son bastante frecuentes, pero se llevan a cabo siguiendo las mismas reglas previstas para el primer nombramiento.

Por el contrario, en la familia del *civil law* en la Europa Continental, existe una estructura organizativa piramidal, competitiva, de la carrera, que producen los ascensos, las promociones conforme, fundamentalmente, al criterio de la antigüedad, que es muy relevante —desde luego, en España lo es—, y al criterio del mérito.

Varían el número y la ubicación de los actores que influyen en este proceso. Si el papel de la jerarquía y de los altos magistrados cohabita, en diversas dimensiones, tanto en la judicatura profesional como en la judicatura burocrática.

Y se produce también la participación de actores externos al cuerpo judicial que son reflejo de la conexión entre el sistema político y el sistema judicial, con diferentes niveles de implicación en lo que se refiere a la aceptación de la independencia.

Efectivamente, son actores, unos, como el Poder Ejecutivo, muy importante en su papel en las magistraturas del norte de Europa, los países nórdicos, sin participación del Poder Legislativo, muy importante en magistraturas iberoamericanas y como un nuevo agente, el papel cada vez más relevante de los consejos de la judicatura que son, evidentemente, actores externos, pero que participan también, en cierta medida, de una naturaleza judicial.

Decía antes del papel muy relevante en Alemania del Ministerio de Justicia; en los países del sur de Europa, el papel relevante de los consejos de la judicatura, con diferentes matices. En el caso francés, que es el consejo más antiguo, el Ministerio y el Poder Ejecutivo siguen conservando muy importantes funciones en la selección, promoción, formación e incluso en la inspección de juzgados y tribunales, algo que no acontece en España ni en Italia.

Por lo que se refiere a la experiencia latinoamericana, hay una gran diferencia en cuanto al modelo de los consejos europeo y el modelo iberoamericano. Los consejos en Europa, sobre todo los que tienen un componente político, no administrativo, como algunos consejos del norte de Europa, surgen precisamente para sustraer competencias a los ministerios de justicia, al Poder Ejecutivo y, de esa manera, fortalecer la independencia judicial.



ción concebida como independiente e inamovible. El antiguo régimen mantiene la indivisión de funciones contra la que se alzarán la gran mayoría de la doctrina jurídico-política del siglo XVIII, clamando en favor de una ordenación racional del poder, fruto de la cual será la diferenciación y especialización de órganos, a los que se atribuyen funciones separadas.

Montesquieu y Bodino afirman el principio de división de poderes. La Constitución norteamericana de 1787, creo recordar, es la primera que lo formaliza, y la constitución francesa, años más tarde, proclama, en su artículo 16, que toda sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada ni determinada por la división de poderes, no tiene Constitución.

Así da comienzo la diferenciación entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; este principio va a pasar más tarde a la Constitución española de 1812, que nació en el momento de una constitución también común para las naciones iberoamericanas que definía entonces a los españoles, pues los españoles vivían de uno y otro lado, en los dos hemisferios, y que tuvo la participación de diputados, y congresistas procedentes de este lado del Atlántico. Constitución en cuyo discurso preliminar se contenía la siguiente afirmación: la experiencia de todos los siglos ha demostrado hasta la evidencia que no puede haber libertad ni seguridad, y por lo mismo, justicia ni prosperidad, en un Estado donde el ejercicio de toda autoridad esté reunido en una sola mano. Su separación es indispensable.

La Constitución española de 1837 adopta por primera vez la denominación de Poder Judicial, siendo la primera vez que se rubrica un título constitucional con aquella expresión, reconociendo así el principio de división de poderes. Posteriormente, la Constitución de 1868 dice: los tribunales son el Poder Judicial, y consagra ya, hace casi 140 años, el ingreso en la carrera judicial por oposición. Sí, a partir de ahí, se instaura en España el modelo de carrera judicial, sentando así las bases para la moderna organización judicial española, que encuentra su reflejo en la posterior Ley de Organización del Poder Judicial, de 1870, que estuvo en vigor nada menos que 115 años.

Su autor fue un ministro de justicia, brillante jurista, Eugenio Montero Ríos, pronunció en las Cortes las siguientes palabras:

La salvaguardia más fuerte de los derechos de todos, es la integridad, y estamos hablando del siglo XIX, finales del siglo XIX, la integridad del Poder Judicial que debe ser nuestra única esperanza para el porvenir, es la



guración y naturaleza, en el desarrollo de las facultades referidas a nombramientos, ascensos y régimen disciplinario, pueden condicionar de forma indirecta la función jurisdiccional.

Por esa razón, es preciso que el estatuto jurídico del juez sea definido por la ley con el mayor detalle y con el mayor número de garantías, precisamente para neutralizar esos riesgos de que la función gubernativa condicione la labor jurisdiccional. Es en el gobierno de los jueces donde se distancia en mayor medida nuestra Constitución, la Constitución de 1978, de las que le precedieron, fundamentalmente por la novedad consistente en la creación del Consejo General del Poder Judicial como un órgano de gobierno.

Y en líneas generales, el sistema español se encarga dentro del modelo institucional de la organización del Poder Judicial. Después me referiré a los tres modelos básicos de organización del gobierno del Poder Judicial. Se trata de un sistema caracterizado por encomendar el gobierno del Poder Judicial a órganos creados ex profeso, básicamente en los consejos por el constituyente para desempeñar tal cometido. Órganos autónomos de otras instituciones, y cuyos integrantes están únicamente sometidos a la Constitución y a las leyes.

Este modelo se distingue por romper, en mayor o menor medida, con el modelo tradicional continental europeo, de dependencia orgánica de jueces y magistrados respecto del Poder Ejecutivo. Es un modelo que tiene su antecedente en la Constitución de la Cuarta República Francesa, del año 46, que tiene la finalidad de limpiar la influencia que tenía el Poder Ejecutivo sobre los jueces en el modelo funcional, haciendo verdaderamente efectiva la independencia del Poder Judicial y llevando hasta sus últimas consecuencias el principio de separación de poderes, con la creación de un órgano al que se le encomienda la administración del estatuto judicial.

Este modelo, ya lo dije anteriormente, fue asumido por la Constitución italiana del año 47, la portuguesa del año 76, la española del 78; también por la Constitución belga del año 94, en lo que se refiere al ámbito europeo. El que ha roto de forma más radical, a mi parecer, con el modelo anterior, tanto en lo relativo a la composición del órgano como a las funciones, es posiblemente el español.

En el caso español, el Consejo está integrado por el presidente del Tribunal Supremo, que lo preside pero que es nombrado por los miembros del Consejo en su primera sesión constitutiva: doce magistrados, doce conse-



dan absolutamente al margen de las consideraciones ideológicas y en ellos prevalece definitivamente la objetividad, en el análisis y en la resolución de los problemas.

Como ya dije anteriormente, el Consejo español no es un órgano público representativo de la carrera judicial, ni de los intereses corporativos de jueces y magistrados, ni puede ser considerado una manifestación de autogobierno de la magistratura. Es conveniente precisar que carece de potestades jurisdiccionales, no es por tanto, *stricto sensu*, Poder Judicial, de modo que, mientras el Consejo General constituye la cúspide del Poder Judicial en lo gubernativo, el Tribunal Supremo constituye la cúspide en el plano jurisdiccional, y ambos ámbitos encuentran su nexo de unión en la figura del presidente, en la medida que es presidente del Consejo y, como consecuencia de ello, presidente del Tribunal Supremo.

Además, hay que tener en cuenta que las decisiones de carácter administrativo que adopta el Consejo General del Poder Judicial, como las de cualquier órgano constitucional del Estado y del propio gobierno —y hablo de las de carácter administrativo—, son susceptibles de revisión, de control jurisdiccional ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

Ahora bien, y creo que lo dije ya anteriormente, la mayor garantía para la independencia judicial radica en la existencia de un estatuto jurídico de carrera judicial, perfectamente detallado y definido en la ley. Y en una previsión, contenida en el Artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial español, y que es rigurosamente respetada por todos los órganos de gobierno, y de forma muy especial, por el Consejo General. Es una previsión que impide, expresamente, al Consejo dirigir instrucciones a jueces y magistrados sobre la interpretación o aplicación del ordenamiento jurídico, partiendo, por consiguiente, de la idea de que lo relevante constitucionalmente no es la independencia del conjunto de jueces y magistrados, sino la independencia de cada uno de dichos jueces y magistrados en el ejercicio jurisdiccional. Por eso, como dije anteriormente, la labor gubernativa en el ámbito del Poder Judicial debe quedar fundamentalmente referida al desarrollo del estatuto jurídico del juez.

Para concluir esta referencia al sistema español, podemos señalar que en el modelo constitucional español, aun cuando el Consejo no es un órgano de deliberación política, tiene una proyección importante en cuestiones de política judicial, a través de la actuación disciplinaria y de la selección, formación y promoción de jueces y magistrados, pues en el ejercicio de





miento como a lo que se refiere a las reglas que disciplinan al estatus del juez: selección, promoción, régimen disciplinario.

En segundo lugar, el sistema de carrera es el que mejor garantiza la independencia del juez: el binomio al que antes me refería —inamovilidad e independencia—, muestra la necesidad de que el desarrollo de ese sistema obedezca al establecimiento de mecanismos preestablecidos y, en lo posible, automáticos.

Y en tercer lugar, el papel también muy importante, que se combina con los anteriores, de la existencia de órganos de gobierno autónomos.

Decía antes que hay tres grandes modelos, tres grandes grupos de organización del gobierno del Poder Judicial: el modelo externo, que atribuye esas funciones a instituciones ajenas al sistema judicial, puede ser un sistema al sistema del Poder Legislativo o al Poder Ejecutivo, básicamente el modelo de justicia continental europeo que se mantiene, yo digo, en muchos países. El sistema de organización y de gobierno interno que atribuye la función de la organización y de gobierno del Poder Judicial, a la propia jerarquía judicial, muchas veces muy contaminada por ámbitos políticos, está muy extendido, fundamentalmente, en el ámbito iberoamericano. En tercer lugar, el modelo institucional de consejos de judicatura, los organismos, como decía antes, creados ex profeso como órganos autónomos y constituidos, formados por miembros que únicamente están sometidos a la Constitución y a las leyes.

En este sentido, existen riesgos importantes para la independencia judicial por un inadecuado ejercicio de las funciones de gobierno. Para afrontarlos, creo aconsejable, desde luego, apostar por aquellos sistemas y modelos que sustraen las competencias de gobierno al Poder Ejecutivo, y que las depositan en órganos autónomos o internos, bien sean consejos o bien sean cortes de justicia, los cuales deben ser autónomos del Poder Ejecutivo, así como sus miembros independientes; ahí se plantea un problema importante, sobre el que no me voy a extender, en relación a la responsabilidad política de los miembros de esos organismos, problema de responsabilidad que sirve muchas veces de justificación para las críticas a que se nos dirigen desde el ámbito político.

Creo también conveniente que los jueces que se integren en esos órganos de gobierno sean elegidos democráticamente por los propios jueces, lo cual otorga una mayor legitimidad al sistema. También creo que es conveniente la separación de las funciones jurisdiccionales de las funciones gu-

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

10  
19952005



## CALIFORNIA JUDICIAL COUNCIL<sup>1</sup>

I bring you greetings and congratulations on the 10th anniversary of the founding of your Judiciary Council from the Chief Justice of California and the California Judicial Council. I am honored and privileged to address you on behalf of the California Judicial Council at this propitious time, and I thank you for extending the opportunity on behalf of your Council to participate in this important colloquium.

### **FUNDAMENTAL NATURE OF JUDICIAL REFORM**

The creation of a judicial system is like the building of a great city. It, like Rome, cannot be built in a day and perhaps it is never finished: it is always a work in progress. To quote one of the United States' leading judicial reformers of the last century, New Jersey Chief Justice Arthur T. Vanderbilt, "Justice reform is not for the short-winded."

But any building in progress requires an architect, if I may continue the metaphor. California has had the good fortune of having an institutional architect that is not dependent on any one person or persons, but rather one that is institutionally and constitutionally (and, I might say, inherently) committed to the creation of a judicial system that will provide equal access for all who seek justice in the courts and fair and equal justice to all who come before it. That institutional architect is the California Judicial Council, and that is what I would like to describe for you today.

California was among the first American states to recognize the need for organizing the courts on a business basis. The very first state Judicial Council in the country was created in 1913 in the state of Wisconsin. The federal Judicial Conference was established in 1922. California followed suit in 1926 when Californians voted to amend the state Constitution to create a policy-making and representative body to govern its judicial branch. It is worth noting that California is one of only 5 states in the U.S. where the Judicial Council is authorized in the Constitution. In most states, judicial governance is overseen by the Chief Justice or Supreme Court, rather than a judicial council like ours in California.

### **THE CALIFORNIA JUDICIAL BRANCH OF GOVERNMENT**

Let me place California's court system in context with the court systems of Mexico and the countries of our other distinguished panelists:

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada por el juez Jack Komar, consejero judicial de California, Estados Unidos de América.



- The Chief Justice (who remains as Chair) appoints 14 judges and 7 non-voting, advisory members from the trial and appellate court level, including court administrators;
- 4 attorneys, appointed by the State Bar; and
- 2 legislative members, one from each house of the Legislature.

### **THE ROLE OF THE JUDICIAL COUNCIL AS THE ARCHITECT OF THE JUDICIAL SYSTEM**

As the architect of the judicial system, and ultimately the governing body of the court system, the Judicial Council has evolved over its almost 80-year history, and continues to evolve.

From 1926 to the mid-1940s, the Council was in its embryonic stage, principally focusing on its role surveying the business and caseloads of courts and making recommendations regarding improving business methods and calendar management. In the 1940s, prompted by legislative requests, the Council began to focus on significant policy reform issues pertaining to the administration of justice. The Council proposed and the Legislature approved uniform procedures for the conduct of formal adjudicatory hearings by 40 administrative agencies of the state, agencies that were performing quasi-judicial functions, but that were not part of the judicial branch of government.

Beginning in the 1950s, the Council initiated a comprehensive review of the limited-jurisdiction court structure with a view to simplifying and improving the system. Created by the Legislature and city and local government, this limited-jurisdiction court structure was complicated and had little logical coherency. There were at least 6 different types and a total of 767 limited-jurisdiction courts in the state. The result was duplication, inefficiency, waste, and confusion.

The structure review led to the first Judicial Council recommendation to reorganize and simplify the limited-jurisdiction court structure. That recommendation led to a constitutional amendment that created a municipal and justice court structure and replaced all other limited-jurisdiction courts of the city, county, and state.

This significant reform represented the beginning of the Council's continuing efforts to rationalize and make efficient a court system that would provide fair and equal access to all, with a timely resolution of disputes.

Aside from the salutary results that were achieved as a result of these



delay-reduction program, the time from filing to disposition of civil cases has been significantly reduced. By fiscal year 2001-2002, 65% of cases over \$25,000 and 85% of cases under \$25,000 were disposed of within one year. This had a profound effect on the court's credibility and increased public satisfaction with the courts.

As California entered the final decade of the 20th century, the Judicial Council turned its focus toward strategic planning and branchwide governance issues. In doing so, California's judiciary took the initiative to shape the long-term policy issues for the branch and then the responsibility for implementing them. For many court systems where the executive and legislative branches of government drive changes in the court system, this approach represented a significant step forward in the evolution of the Council's governance role.

In 1992, the Council undertook its first long-range strategic planning effort. The 6 goals identified in its strategic plan provided a statewide focus for initiatives to improve the administration of justice. These goals were:

1. Access, Fairness, and Diversity: encompassing the goals of equal access to the public and a judiciary that reflects the rich diversity of the state's residents.
2. Independence and Accountability: for the institution of the judiciary and the judicial decision-making process.
3. Modernization of Court Management and Administration: for the effective and timely administration of justice.
4. Quality of Justice and Service to the Public: to be responsive to the needs of the public and enhance the public's understanding, use of, and confidence in the judiciary.
5. Education: ongoing education and development for judges and court personnel.
6. Technology: to enhance judicial branch operations and give the public access to information about the judicial branch

The Council also engaged in internal reform, including its own selection process, the nomination process, selection criteria, appointment process, and staffing:

- New judicial members of the Council and its committees are selected through a nominating procedure intended to attract applicants from throughout the legal system and to result in a



cial branch leadership had lobbied for legislation to provide a long-term funding solution for its trial courts. Finally, in 1997 the Legislature enacted legislation shifting the responsibility for funding the courts from the counties to the state. This historic change was enormously beneficial to the judicial branch. The Trial Court Funding Act of 1997 did the following:

- Provided for a stronger, more focused statewide system for trial courts;
  - Enabled statewide policy and planning to drive the budget process, and thus improve fiscal responsibility and accountability;
  - Enhanced equal access to justice by removing disparities caused by varying abilities of individual counties to address the operating needs of courts and to provide basic constitutionally mandated services; and
  - Created a single budget for the judicial branch, to be negotiated and administered by the Administrative Office of the Courts under the direction and supervision of the Council.
2. The second landmark change in the structure of the branch occurred in 1998 with the adoption of a constitutional amendment that led to the unification of a dual-level trial court system of 220 municipal and superior courts into 58 single-level superior courts, one in each of California's 58 counties. This merger of two trial court systems into one provided local courts with greater flexibility to use all available resources –judicial, administrative, and fiscal– in the most effective and efficient manner.
  3. The third major building block in creating a truly statewide system of justice hinged on court facilities. Before 2002, all of California's 450 or so trial court buildings were either owned or leased by the counties in which the courts were located. In 2002, the Legislature enacted the Trial Court Facilities Act, which established a process that shifts governance of California's courthouses from the counties to the state. Under the oversight of the Judicial Council, the transfer of ownership and management responsibility is scheduled to be completed by 2007.
  4. The most recent systemic reform advocated by the Council came to fruition in this past fiscal year with yet another significant



branch budget process, as well as other constitutional and legislative changes, we understand just how fragile our branch of government is and we must be ever vigilant to preserve and strengthen the judicial independence of the branch. Turnover in government representatives reduces institutional memory and necessitates ongoing relationship building and repeated education on judicial branch issues. A future budget crisis or conflict could wipe out the new statutory budget process. Not infrequently, government is like a firefighter, rushing to put out one blaze after another. Leaders in all branches of government move from crisis to crisis. Legislators and governors often are unfamiliar with the judicial branch and place our work in a lower category than education, health care, welfare, and police work (forgetting that police work means little unless a court can adjudicate those criminal cases), and welfare. The number of voters within the judicial branch pales by comparison to those other constituencies.

## **THE CURRENT REFORM AGENDA**

The Judicial Council today continues to advance other significant reform initiatives to improve the administration of justice by (1) creating a statewide administrative infrastructure for the judicial branch and (2) working to protect and strengthen branch independence and the independence of each judge in decision making.

### **Creating a Statewide Administrative Infrastructure for the Judicial Branch**

The Administrative Office of the Courts, under the direction of the Judicial Council, is working with the trial courts to develop and implement strategies for a statewide administrative infrastructure for the trial courts in the areas of (1) finance, (2) information technology, (3) human resources, (4) court facilities, and (5) legal services.

This collaborative approach is designed to improve the quality of justice in California by advancing statewide values for the judicial branch and gain consistency in court operations while maintaining decentralized court management. Thus far, we have progressed to various stages of development or implementation with statewide initiatives such as uniform rules of court, uniform civil fees, standardized court accounting systems, and pilot uniform case management systems.

The underlying goals with respect to these undertakings include:

- Equal access to justice and equal ability to participate in court proceedings for all Californians;



Nationally and in California, the courts and their justice system partners, including many legislators, are alert to these issues and are working to protect and strengthen independence of judicial decision making as well as the independence of the judiciary as a separate, but co-equal, branch of government.

Increased personal and physical security within the courts is only one partial answer. The Judicial Council is addressing these issues by introducing uniform standards and guidelines to put trial court security services into effect, and by improving court facilities overall. Educating the public on the importance and benefit of a fair and impartial judiciary is another answer. Credible judicial discipline systems are yet another. One more “best response” to such challenges could be through legislative or constitutional changes in the manner of election and the length of term of office. Judges must be free to make decisions in cases based on the rule of law, and not be intimidated by threats of personal violence or threats of removal from office.

The Judicial Council of California is studying and recommending specific actions to strengthen and protect the independence of the branch and judges. Among these are amendments to the state Constitution. The objective of these modifications is to provide greater stability, accountability, and protection of access to justice for all Californians, to further the rule of law. Our proposed changes include the following:

- Embedding into the Constitution the 2004 legislation that provides dedicated funding for the trial court budget. This will more firmly establish the stability of the judicial branch’s funding and accountability, and place it in the best position to resist undue political and other pressures.
- Standardizing the procedure, with necessary funding, for the creation of new judicial positions, automatically adding to the branch’s budget. This provision would allow for the orderly addition of judgeships to meet documented needs.
- Establishment of a Judicial Salary Commission modeled on the constitutional provision governing the neutral commission that now sets the salaries of California’s constitutional officers other than judges.
- Modification of the constitutional provisions establishing the Judicial Council, to clarify the Council’s authority to set policy in





continue to meet those justified expectations, California is working to improve judicial compensation and judicial retirement plans to ensure that we have the best possible individuals doing the difficult and important work that judges perform. The compensation commission referred to earlier in my remarks is just one way of addressing the issue.

### **LEADING JUSTICE INTO THE FUTURE**

More than any other branch of government in California, our judicial branch is committed to a continuing process of self-evaluation, as we look closely at every aspect of justice administration. As the governing body for the court system, the Judicial Council's strategic and operational plans set a clear direction for improving equal access to a system of fair and consistent justice for all those served by our courts. "Equal justice for all" is a noble and a necessary goal in a free society. Proceedings such as this international colloquium in which we are engaged bear testimony to the shared commitment that exists for the realization of that goal.

On behalf of the California Judicial Council, I would like to conclude by again by thanking the Mexico Federal Judiciary Council for inviting me to participate today. I also wish to repeat my congratulations as you celebrate the achievement of your Council's first decade of work to improve the administration of justice in this great country. Your important undertaking is a work-in-progress for all who seek to earn and enhance public trust and confidence in the judicial system. California extends to you every good wish for continuing success into the future.



presente la voluntad política de reducir el ámbito de la actividad de autogobierno de la magistratura, ha reducido los miembros del CSM a veintisiete:

- el Presidente de la República, que lo preside;
- el Primer Presidente del Tribunal de Casación;
- el Procurador General del Tribunal de Casación;
- ocho miembros nombrados por el parlamento (“laicos”);
- dieciseis miembros elegidos por los magistrados (“togados”).

Los ocho miembros laicos son elegidos por el Parlamento en sesión conjunta, con votación por escrutinio secreto y con la mayoría de las tres quintas partes de los miembros de la asamblea. Después del segundo escrutinio, en cambio, es suficiente una mayoría de las tres quintas partes de los votantes.

La elección, por parte de los magistrados ordinarios, de dieciseis miembros del Consejo Superior de la Magistratura, se efectúa:

- en un colegio único nacional: son elegidos dos magistrados que ejercen funciones ante el Tribunal Supremo de Casación y la Fiscalía general ante el mismo Tribunal;
- en un colegio único nacional: son elegidos cuatro magistrados que ejercen funciones de fiscal en las Fiscalía locales y en la Dirección nacional antimafia, o que están destinados en rol adicional a la Fiscalía general en el Tribunal Supremo de Casación;
- en un colegio único nacional: son elegidos diez magistrados que ejercen funciones de juez en las Fiscalía locales, o que están destinados en rol adicional al Tribunal Supremo de Casación.

Debe ser subrayado que se trata de verdadera “elección” de los miembros togados, no de nombramiento de parte de órganos de la magistratura; en este sentido se puede hablar de “democratización” de la composición del Consejo (concepto que los críticos expresan en cambio por “politización”).

El Vicepresidente del C.S.M. sustituye al Presidente en caso de ausencia o impedimento, y ejerce las funciones que el Presidente le delegue.

El papel del Vicepresidente, electo entre los miembros designados por el Parlamento pero que puede ser elegido sólo con el concurso de los magistrados, es central, en cuanto sólo en casos excepcionales el Presidente de la República está presente.

Las atribuciones del Consejo están previstas en el artículo 105 de la Constitución:

*Corresponden al Consejo Superior de la Magistratura, conforme*



Todavía es objeto de debate otra competencia del Consejo Superior, frecuentemente ejercitada en los últimos años: asumir resoluciones a tutela de magistrados pegados, sobre todo mediante la prensa, por figuras públicas; ataques cuyo el magistrado interesado, normalmente ocupado administrar un proceso en curso, no puede y no tiene que reaccionar, a menos que no comprometa su imagen de imparcialidad.

Las resoluciones del CSM contribuyen a reafirmar la estructura constitucional en la que es inscrita la actividad judicial, así como a reafirmar que la crítica de la actividad jurisdiccional no puede recibir escarnio y que el control democrático sobre los jueces no se puede traducir en denigración continua.

Tales acciones del Consejo son denegadas por algunos, porque señalan que no tienen una base legal. Se trata, según los críticos, de una forma de declaración pública que representa una anomalía en el sistema institucional italiano, dando al Consejo superior un papel político indebido.

Esta crítica es basada en una lectura restrictiva de las competencias del Consejo, y descuida la consideración de que la independencia del Consejo y el papel representativo que interpreta en favor de la magistratura entera tienen como consecuencia que le competan al Consejo poderes implícitos, o sea, todos los poderes que pueden hacer efectiva la función esencial de protección de la independencia del poder judicial.

Para completar el cuadro de las principales disposiciones constitucionales en materia de justicia y para todavía definir otra competencia del Consejo Superior (en materia organizativa), puede mencionarse que el artículo 110 de la Constitución preve que, en Italia, el Ministro de Justicia sólo sea competente para la organización y los servicios de la justicia:

*Independientemente de las competencias del Consejo Superior de la Magistratura, corresponden al Ministro de Justicia la organización y el funcionamiento de los servicios relativos a la justicia.*

Aunque la organización logística le compete al ministro, la organización judicial compete al Consejo, ya que el mismo Consejo superior, con base en la ley, practica poderes organizativos en la parte en que nombra a los jefes de los departamentos judiciales (sobre los que el Ministro emite un parecer, visto que a ellos también competen poderes de derivación ministerial) y, a propuesta de los presidentes de los tribunales de apelación y de los fiscales generales, y oídos a los consejos judiciales (órganos electi-



de los magistrados y, más en general, sobre su “status” fueran atribuidos al Poder Ejecutivo. La Constitución ha atribuido pues a un órgano de gobierno autónomo la administración del personal de la magistratura.

La independencia es relativa al aspecto funcional de la actividad jurisdiccional. Ésta no se refiere al orden en su conjunto —garantizado a través de la autonomía— sino al magistrado en el momento del ejercicio de la jurisdicción, el que no tiene que padecer interferencias indebidas ni del exterior (independencia externa) ni del interior del cuerpo judicial, comprendidos los superiores (independencia interna).

Independencia y autonomía son principios que la Constitución reconoce también al fiscal (artículos 107 y 112 Const.), en particular allí donde se prevee la obligatoriedad de la acción penal, otra característica importante del sistema italiano.

Este principio debe entenderse en el sentido de que, conocido el delito, el fiscal está obligado a desarrollar investigaciones y a someter al juzgador el resultado de las mismas, formulando las relativas instancias; ello tanto en el caso de que quiera pedir que se proceda al archivo, una vez considerada infundada la noticia del delito, como en el supuesto de que considere que hay que proceder contra un sujeto.

La obligatoriedad de la acción penal concurre en garantizar no sólo la independencia del fiscal en el ejercicio de su función, sino también la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley penal.

La autonomía y la independencia del fiscal presentan, por otra parte, características peculiares referentes a las relaciones “internas” de cada fiscalía, debiéndose considerar el carácter unitario de ésta y el poder que debe reconocerse al fiscal-jefe en relación con sus sustitutos.

En resumen, puede decirse que, para garantizar la independencia de cada sustituto en la óptica de la Constitución, sin eliminar la supervisión del jefe sobre el complejo del organismo, el CSM —sobre la base de la ley— ha dispuesto que también a las fiscalías se les aplica un sistema de asignación de los asuntos de investigación según criterios objetivos y predeterminados bajo el control del CSM; ha además previsto que no se pueda revocar la asignación de un asunto a un sustituto, sino con medida fundada del jefe puesta en conocimiento del CSM.

Así pues, el sistema italiano posee una jerarquización limitada de la Fiscalía. El código de procedimiento penal garantiza luego la completa autonomía del fiscal en audiencia.



En caso de declaración desfavorable, el magistrado es sometido a nueva evaluación después de un determinado periodo de tiempo.

El sistema vigente se funda sobre la disociación de las calificaciones y de las funciones, en el sentido de que el avance en las “calificaciones” (por ejemplo, de auditor judicial confirmado a magistrado de tribunal, de magistrado de tribunal a magistrado de apelación, de magistrado de apelación a magistrado de casación) es independiente de la efectiva atribución de un puesto correspondiente a la calificación obtenida. Por ejemplo, para ser efectivamente asignado a una función de apelación (como la de consejero del Tribunal de Apelación) el magistrado debe haber conseguido, efectivamente, el nombramiento a la “calificación” de apelación; por el contrario, un magistrado de apelación o un magistrado que haya obtenido la declaración de idoneidad para el nombramiento a magistrado de casación puede continuar en el puesto que ocupa –aunque corresponda a una calificación inferior– sin límites de tiempo.

Es más, recientemente ha sido introducida la posibilidad de la “reversibilidad de las funciones”, permitiendo a los magistrados asignados a funciones de casación o de apelación ser destinados, a petición propia, respectivamente, a funciones inferiores, aunque corresponda a la calificación de magistrado de tribunal.<sup>3</sup>

La única consecuencia inmediata de la progresión en la carrera es el diferente tratamiento económico.

El sistema presenta muchas ventajas: por ejemplo, que anima a los magistrados mejores, incluso después de haber tenido experiencia en los grados superiores, a quedar en el primer grado que –a diferencia de cuánto crea a veces la opinión pública no adecuadamente informada– es el lugar más delicado para el ejercicio de la jurisdicción, donde pueden ser mellados de manera más inmediata los derechos a libertad y patrimoniales de los ciudadanos; el sistema, además, liberando a los magistrados de la preocupación de tenerse que trasladar para conseguir un aumento de sueldo, incrementa el grado de independencia del juez, también con respecto del CSM y a sus miembros; de otro modo, se podría establecer un nocivo clientelismo.

---

<sup>3</sup> Art. 21 sexies decreto-ley 306/1992, de 8 de junio, convertido en ley 356/1992, de 7 de agosto.



Otra figura de magistrados honorarios, destinada a desaparecer, es constituida por los jueces honorarios agregados,<sup>5</sup> que integran las “secciones separadas” creadas en los tribunales para la eliminación de los asuntos civiles pendientes a 30 de abril de 1995.

Debo mencionar que a los jueces honorarios, en la tradición italiana, también se les presenta recurso por exigencias transitorias (por ejemplo, ausencias por enfermedad, otros impedimentos de los magistrados togados).

El CSM aprueba, sobre la base del examen de los títulos, de las listas, hasta ahora preparadas en sede local, de jueces honorarios de tribunal (llamados “g.o.t.”), que ayudan en las mesas de juicio, y de vice procuradores honorarios (llamados “v.p.o.”), en actividad en las oficinas del fiscal.<sup>6</sup>

Con la reforma sobre el juez único de primera instancia,<sup>7</sup> se ha procedido a la reestructuración de los departamentos judiciales de primera instancia, mediante la supresión del departamento del “Pretore” (el juez de distrito para causas menores) y las competencias correspondientes han sido transferidas al tribunal, que ahora tiene una composición monocrática para los asuntos menores, y una composición colegial para los de mayor complejidad.

De la misma manera, se ha eliminado el departamento del fiscal ante el juzgado de Distrito y sus funciones han sido transferidas al fiscal ante el Tribunal.

Actualmente la justicia, en las materias civil y penal es administrada por: el juez de paz, el tribunal, el tribunal de Apelación, el Tribunal Supremo de Casación, el Tribunal de menores, el magistrado de vigilancia y el Tribunal de Vigilancia sobre la ejecución de las penas.

## **5. LOS PROCESOS CIVIL Y PENAL. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN**

Después de la caída del fascismo, Italia ha seguido empleando los códigos de procedimiento penal y procedimiento civil anteriormente vigentes.

El proceso civil —más moderno, ya que el código es del 1942— ha

---

<sup>5</sup> Ley n. 276/1997, de 22 de julio.

<sup>6</sup> También existen otras figuras de magistrados honorarios, que integran —sobre la base de leyes específicas— órganos de justicia juntamente a magistrados togados, para aportar a la decisión competencias no jurídicas: los expertos del Tribunal de menores y de la sección de menores del Tribunal de Apelación; los jueces populares de los tribunales penales por los crímenes graves; los expertos que componen el Tribunal de Vigilancia sobre la ejecución de las penas; los expertos de las secciones especiales agrarias.

<sup>7</sup> Decreto legislativo n. 51/1998, de 19 de febrero.



y estenotipia, etcétera), que en Italia faltan. En Italia, en cambio, la misma duración de los procesos (dentro de la que existen numerosas posibilidades de impugnación, también repetidas, sobre todo sobre las medidas en materia de libertad) anima técnicas dilatorias en espera de la prescripción del crimen, y desanima el recurso a definiciones alternativas del proceso como a la “negociación de la pena”, con el resultado que la mayor parte de los procesos accede al debate. Además, han sido conservadas, y ampliadas, garantías de defensa en el curso de las investigaciones, típicas del sistema inquisitorio, y que en un sistema acusatorio incluso alargan más los procesos.

## **6. LAS REFORMAS EN CURSO**

En julio de 2005, el Parlamento italiano ha aprobado, después de una contrastada tramitación parlamentaria, la ley, sucesivamente promulgada como n. 150/2005, de 25 de julio, que delega en el gobierno la posibilidad de emitir decretos de reforma respecto a unos aspectos del orden judicial, superando el anterior rechazo de suscripción del Presidente de la República, a quien la ley ya fue sometida una primera vez y que remitió la ley misma a las cámaras con un mensaje del 16 de diciembre de 2004, que evidenció aspectos de patente contraste con la Constitución. Tiene que aclararse que la Constitución italiana prevé que, en caso de nueva aprobación parlamentaria después de una reexpedición a las cámaras, el Presidente de la República promulga la ley.

Algunos esquemas de decretos han sido emitidos por el gobierno y son en este momento examinados por las comisiones de justicia del Parlamento; después de su dictamen, el Gobierno podrá emitir definitivamente los decretos. A partir de la emisión de los decretos, transcurrirá el término para la entrada en vigencia de la reforma.

A día de hoy, no hay posibilidad de hacer previsiones sobre la entrada en vigencia de la reforma, que parece de realización hartamente compleja y que la oposición ha declarado que quiere abrogar en las próximas elecciones parlamentarias de la primavera de 2006.

La ley sobre el orden judicial en Italia está fechada en 1941; como la Constitución republicana es de 1948, la ley tuvo que ser reformada para adecuarla a la misma Constitución; dicha revisión fue realizada con leyes particulares, sin una reforma orgánica.

La magistratura italiana ha esperado, por lo tanto, desde hace años



elude el problema, siendo mantenido el antedicho poder del ministro *“fuera de los casos de recurso por conflicto de atribuciones entre poderes del Estado”*, recurso que, en Italia, debe ser llevado a la Corte Constitucional. Como el Presidente evidenció, no existen casos de contraste en esta materia entre ministro y Consejo que no sean atribuibles al conflicto de atribuciones, mientras la norma enmendada mantiene hipótesis en que el ministro puede impugnar ante la justicia administrativa medidas del Consejo en tema de asignación o prorrogación de los encargos directivos.

La materia en que la ley aprobada resulta en más evidente contradicción con el mensaje presidencial, y con la Constitución, está relacionada con la previsión de un complejo sistema de concursos por la progresión en carrera de los magistrados.

Los principales pasos de carrera, en efecto, preverían la frecuencia obligatoria de cursos ofrecidos por una Escuela de la Magistratura de nueva creación y en la que los magistrados tendrían poca voz, que, además de ser competente para la formación, competencia que sería sustraída al Consejo superior, también formularía pareceres por las promociones, sobre la base de los resultados conseguidos durante los cursos; las promociones serían propuestas al CSM por adecuadas comisiones de examen, que administrarían pruebas respecto a los candidatos.

Ante todo, es evidente el dibujo de reorganización de los poderes – cuanto menos en materia de promociones– debidos en vía exclusiva al csm respecto al artículo 105 de la Constitución.

Resulta además incompatible con la Constitución también la modalidad de “oposiciones” del examen, prevista para una parte de las plazas anualmente vacantes. El examen, en efecto, por su misma naturaleza no se presta a una valoración decisoria por parte del examinador, siendo lógicamente imposible que este último pueda limitarse a dar un “parecer” o un “consejo” sobre el resultado de ello a quien tendrá que decidir luego de manera definitiva. La consideración aparece particularmente evidente, ya que el decidente, el CSM, único legitimado según la Constitución, no podría argumentar nunca de manera convincente una decisión de sentido contrario al juicio de la comisión de examen, no habiendo participado en el examen mismo y, cuanto menos por la prueba oral, no teniendo tampoco la posibilidad de volver a ver los resultados. De eso parte la inevitable arbitrariedad y, por lo tanto, ilegitimidad formal sobre el plan de la eventual valoración delante los tribunales administrativos, de cualquiera deci-





de las carreras pueda constituir el camino a una completa exclusión –por una reforma de la Constitución ya anunciada por algunos políticos– del fiscal del orden judicial, con su sometimiento al poder político.

Por fin, la reforma querría incidir en el procedimiento disciplinario para los magistrados. En este ámbito, desde hace años la magistratura solicita una mayor “tipificación” de los delitos disciplinarios, que en Italia, al Estado, no le son indicados taxativamente y sólo resultan de la jurisprudencia del CSM, órgano judicial disciplinario, con plena aplicación del derecho de defensa y con aplicación de las reglas del procedimiento penal, así como con la posibilidad de impugnación de sus decisiones delante de las Secciones Unidas Civiles del Tribunal de Casación.

La reforma realiza una “tipificación” de las violaciones disciplinarias.

Desafortadamente, entre tales delitos se encuentran indicados comportamientos que mejor serían dejados al puro ámbito deontológico (la magistratura italiana, hace más de diez años que posee un código deontológico sin valor disciplinario), o que representan el ejercicio de derechos constitucionalmente garantizados (así, sería no sólo ilícita la inscripción a partidos políticos, sino también la simple participación).

El aspecto más sorprendente, en todo caso, es la adopción del principio de la obligatoriedad de la acción disciplinaria, figura hasta ahora completamente desconocida para el derecho italiano (qué conoce en cambio la obligatoriedad en el sector penal), en el que los procedimientos disciplinarios son por su naturaleza discrecionales. Tal principio –por la remota hipótesis de que esté conforme a la Constitución– comportaría que, a causa de cualquiera denuncia contra un magistrado, tenga que desarrollarse un procedimiento delante del Consejo superior.

## **7. LOS INSTRUMENTOS DEL CONSEJO DE EUROPA EN MATERIA DE INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA DE LA MAGISTRATURA. LOS PARECERES DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LOS JUECES EUROPEOS. EL PAPEL DE LOS CSM SEGÚN TALES INSTRUMENTOS**

Después de haber expuesto las líneas de la reforma, o mejor de la contrarreforma, que podría realizarse en Italia, hasta ahora considerada una cuna del Derecho, si no más por otros aspectos, al menos por la independencia de la magistratura, es oportuno exponer el cuadro de los instrumentos del Consejo de Europa en materia de independencia y autonomía de la magistratura y eficiencia de la justicia. Como magistrados italianos, tenemos una gran inspiración en



La misma Recomendación dispone, en el principio VI, n. 3, que los estados deban constituir por ley *“un órgano especial competente por la aplicación de las sanciones y las medidas disciplinarias”*, con pleno respeto de las garantías de que al art. 6 de la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH) y con posibilidad de gravamen delante de un órgano superior de la jurisdicción, por la hipótesis que ellas no sean directamente nombradas por un órgano jurisdiccional superior. La autoridad encargada de nombrar el órgano disciplinal *“podrá y tendrá que”* ser el mismo órgano independiente competente por el alistamiento, compuesto mayoritariamente de magistrados electos democráticamente dentro de la categoría; para evitar el riesgo de corporativismo, eso no excluye que el órgano disciplinario pueda comprender personalidades externas, no pertenecientes a órganos legislativos o ejecutivos, o a la administración pública.

Según los principios del Consejo de Europa, la formación es para el magistrado un deber, pero también un derecho (es sintomático que el derecho a la formación sea sancionado en el ámbito del Principio III, dedicado a las *“Condiciones de trabajo adecuadas”*, de la Recomendación n. R (94) 12, citada).

La formación judicial es, en efecto, garantía de la competencia profesional, de la independencia y de la imparcialidad de la magistratura. Además es una condición para que la sociedad conceda su confianza a la justicia; presenta, pues, un interés público, que implica la necesidad de asegurar la independencia de la autoridad encargada de definir los programas y las modalidades de realización de la oferta formativa. Según el párrafo 2.3 de la Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces, la autoridad encargada de la formación tiene que ser, una vez más, órgano independiente de los poderes Ejecutivo y Legislativo y ser compuesta mayoritariamente por magistrados.

Todavía puede afirmarse que, a pesar de que a veces se sienta, infundadamente, proclamar en la arena política en Italia, el sistema italiano, en la parte en que contempla a juez y fiscal como magistrados aunados por un papel jurisdiccional unitario, susceptible de implicar la posibilidad de cambio de funciones, también está un modelo en el nivel de indicaciones del Consejo de Europa.

La Recomendación n. Rec (2000) 19 sobre el *“Papel del Fiscal en el sistema de la justicia penal”* puede constituir acerca de esto una útil referencia.



mática de la individuación de las modalidades para reducir la sobrecarga de los departamentos judiciales.

La Recomendación n. R (86) 12, relativa a las *“Medidas que aspiran a prevenir y reducir la sobrecarga de los departamentos judiciales”*, provee útiles indicaciones en tal sentido.

Un aspecto esencial es aquel de la creación de oficinas de adjuntos que provean al juzgador una ayuda en la decisión y en la redacción de los textos judiciales, ampliando al mismo tiempo el empleo de los medios informáticos y documentales que deberían estar en todo caso disponibles.

Las medidas alternativas de resolución de las controversias, o métodos de “ADR”(“Alternative Dispute Resolution”), pueden proveer una contribución, aunque no tienen que ser concebidas como una modalidad privilegiada de reducción de las cargas de trabajo de los departamentos judiciales. El Consejo de Europa ha dedicado al tema :

- la Recomendación n. R (98) 1 sobre la *“Mediación familiar”*;
- la Recomendación n. R (99) 19 sobre la *“Mediación en materia penal”*;
- la Recomendación n. Rec (2001) 9, sobre las *“Medidas alternativas de resolución de las controversias entre las autoridades administrativas y las personas privadas”*;
- la Recomendación n. Rec (2002) 10, sobre la *“Mediación en materia civil.”*

Las elaboraciones del Consejo de Europa han afrontado, todavía, y ya desde hace largo tiempo, los temas cruciales del procedimiento, sea civil sea penal, a la luz de la exigencia de la duración razonable del proceso garantizada por el artículo 6 de la CEDH.

En tal sentido, la Recomendación n. R (84) 5 sobre los *“Principios de procedimiento civil finalizados a mejorar el funcionamiento de la justicia”*, y la Recomendación n. R (95) 5 sobre la *“Mejoría del funcionamiento de los sistemas de impugnación en materia civil y comercial”* proveen una serie de prescripciones que deberían aconsejar un procedimiento civil moderno.

La Recomendación de 1984 no permite que el curso del proceso sea confiado a la voluntad de las partes: el juez tiene que contar con poderes necesarios para controlar la actividad de las partes, fijar los terminos de la presentación de las instancias con las relativas preclusiones, controlar las audiciones de los textos y el cumplimiento de la instrucción, sancionar la



El CCJE es el primer organismo que, dentro de una organización internacional, es constituido completamente por jueces designados por los consejos superiores nacionales o órganos equivalentes. El Consejo Consultivo de los Jueces Europeos ha elegido entre sus miembros a un presidente y un vicepresidente, que también es presidente del “grupo de trabajo”, compuesto por 12 miembros, encargado de preparar los pareceres del Consejo.

Al CSM italiano debo el honor de mi participación en los trabajos; seguido de ello, el ulterior honor otorgado a mí por los colegas europeos: la vicepresidencia del Consejo y la presidencia del “grupo de trabajo.”

Tiene estatuto de observador, entre los otros, la representación mexicana del Consejo de la Judicatura Federal, a cuyos representantes tiene que ir un agradecimiento por la importante contribución de ideas, particularmente importante en materia de ética judicial.

El Consejo Consultivo de los Jueces Europeos dedicó sus primeros trabajos, en 2001, al examen de las cuestiones en tema de independencia e imparcialidad del juez (Parecer n. 1, sucesivamente completado por el Parecer n. 5, relativo a las cortes internacionales), además de a la financiación y de la gestión de los departamentos judiciales (Parecer n. 2).

Un parecer n. 3, en el 2002, analizó los problemas de la deontología y la responsabilidad de los jueces. El año 2003 ha sido dedicado a la formación del juez en Europa (Parecer n. 4), mientras el 2004 (Parecer n. 6) ha sido dedicado al “case management”, al papel del juez en los procedimientos y al ADR.

En sus pareceres, el Consejo Consultivo ha subrayado, siempre que ha sido posible, la importancia de las atribuciones de los CSM.

Para localizar tales atribuciones, el Consejo Consultivo no se ha limitado a codificar las atribuciones de los CSM, sino que ha tratado de entrever el futuro, también previendo funciones innovadoras.

Por ejemplo, puede creerse que ningún CSM haya desarrollado la función de tutela de la independencia de la magistratura, por cuanto concierne a la financiación de los tribunales. Al respecto, debe ser señalado que, con su parecer n. 2 (2001), el Consejo Consultivo de los Jueces Europeos ha subrayado que, aunque la financiación de los departamentos judiciales sea un elemento del balance presentado por los gobiernos a las asambleas parlamentarias, ello no tiene que ser dependiente de las oscilaciones políticas y tiene que ser asegurado en el respeto más riguroso de la independencia de los jueces; hace falta, pues, que las decisiones, en el tema del



más de aquel de fijar códigos conductuales– podría ser adoptar las resoluciones para la tutela de los magistrados agredidos a través de la prensa, ya aprobadas en la Conferencia Europea de los Jueces, celebrada en Cracovia, en abril de 2005.

Fijándose en el futuro, también puedo anunciar, con gran placer, que la Asamblea plenaria del CCJE, de noviembre de 2005, podría decidir dedicar los trabajos del 2007 justo al tema de la estructura y el papel de los CSM u órganos equivalentes, como factor-llave para asegurar el equilibrio entre los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales en los estados de Derecho.

Sobre estos temas podría versar una nueva Conferencia Europea de los Jueces, a convocarse en 2007, con la participación de representantes de los CSM y los magistrados de los estados miembros y observadores.

## **8. LA RED EUROPEA DE CONSEJOS DEL PODER JUDICIAL (RECPJ) ENTRE LOS CSM DE LOS PAÍSES DE LA U.E.**

La exposición estaría incompleta si no mencionara también que los consejos superiores de la magistratura de los países de la Unión Europea han iniciado una forma de estrecha colaboración. Tal colaboración es, como conviene a la naturaleza de los órganos, directa, o sea sin la intermediación de representantes gubernamentales.

La Red Europea de Consejos del Poder Judicial (RECPJ) se estableció formalmente en el año 2004. También cabe conceder el estado de observadores a las instituciones de países candidatos a formar parte de la Unión Europea.

La RECPJ propone actuar como mediador entre las instituciones de la Unión Europea y los miembros del poder judicial nacionales y ha formulado una serie de objetivos en el marco de la creación de un Área Europea de libertad, seguridad y justicia.

La RECPJ apoya la cooperación entre los miembros en los siguientes aspectos:

- Análisis e información respecto de estructuras y competencias de los miembros.
- Intercambio de experiencias en relación con cómo se organiza el poder judicial y cómo opera.
- Cuestiones relativas a la independencia del Poder Judicial y otras cuestiones de interés común.

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL



## CLAUSURA

Ceremonia de Clausura de los Festejos por los Diez Años de  
Vida Institucional del Consejo de la Judicatura Federal

Auditorio Ignacio L. Vallarta

Palacio de Justicia Federal, México, DF

8 de noviembre de 2005



BIENVENIDA<sup>1</sup>

Con su venia, señor Presidente y señores consejeros del Consejo de la Judicatura Federal.

Ciudadano licenciado Vicente Fox Quesada, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Ciudadano licenciado Enrique Jackson, Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión.

Ciudadano licenciado Alejandro Encinas Rodríguez, Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Ciudadano maestro Juan de Dios Castro Lozano, Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.

Señores ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Señor Presidente y señores magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Excelentísimos señores embajadores.

Señores presidentes de los tribunales superiores de justicia y de los consejos de las judicaturas de los estados.

Señores magistrados de Circuito y jueces de Distrito.

Honorables invitados especiales.

Distinguido auditorio:

En los primeros días del presente año, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal tomó la determinación de realizar diversas actividades académicas y culturales con la finalidad de celebrar el inicio formal de sus funciones, que implicó un nuevo orden en el gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación; decisión que se enlazó con la aprobada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de conmemorar los diez años de su reestructuración; sucesos de especial relevancia que derivaron de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1994.

Quienes integramos el Consejo de la Judicatura Federal experimentamos una profunda satisfacción porque nos honran con su presencia, en esta fecha significativa, el Señor Presidente de la República y los señores presidentes de las cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso General del Poder Legislativo, lo cual confirma que las relaciones entre los

---

<sup>1</sup> Discurso pronunciado por el consejero de la judicatura federal Adolfo O. Aragón Mendía, durante la Ceremonia de Clausura de los festejos por los diez años de vida institucional del Consejo de la Judicatura Federal.



consejos de las judicaturas locales y de los tribunales superiores de justicia y consejeros del Consejo de la Judicatura Federal, además de que se destacaron y analizaron logros, se puntualizaron necesidades y establecieron principios concernientes a la solución de problemas, diseñándose la mecánica para celebrar más convenios interinstitucionales.

Como una actividad de similar relevancia, podemos resaltar la oportunidad invaluable de haber escuchado las disertaciones sobre la independencia judicial y su íntima correlación con los consejos de la judicatura, de los distinguidos consejeros y especialistas invitados de la República Argentina, del Reino de España, de Estados Unidos de América y de la República Italiana, cuyos conocimientos y experiencias nos permitirán, en un análisis retrospectivo y analogía puntual, clarificar la perspectiva de nuestros deberes.

Sabemos que la sustancia de nuestra responsabilidad consiste en establecer las condiciones apropiadas y suficientes para superar cualquier contingencia que se presente tendiente a entorpecer la actuación imparcial de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, y así resguardar la autonomía de los tribunales y juzgados para que puedan desempeñar su función sin ataduras; por ello, en el orden administrativo, es pertinente que se destinen recursos humanos, materiales y económicos indispensables, atentos, siempre, a la exigencia constitucional y legal. Esta labor es congruente con el deber compartido en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal están comprometidos: velar por la autonomía de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación y por la independencia e imparcialidad de sus miembros.

No se puede entender nuestra tarea si no se hace compaginando nuestros esfuerzos con el resultado de la labor sustantiva de los tribunales y juzgados, que debe cumplirse de manera honesta, pulcra, diligente, responsable, profesional y eficientemente, que nos permita lograr la confianza plena de la sociedad; en este tenor, estamos seguros de que lo conseguiremos, pues tenemos la convicción de la superación profesional de quienes están inmersos en la carrera judicial que, a su vez, tienen esa obligación contraída en el ejercicio de impartir justicia. En el lapso que se rememora, ésta ha sido una de las preocupaciones torales en el Consejo, lo que implica la constancia en nuestro actuar.

En el camino recorrido se han enfrentado problemas administrativos y financieros para poder cumplir con oportunidad; el trayecto que debe aún





## CONCLUSIONES<sup>1</sup>

El día dos de febrero de 1995, en un salón de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se instaló el Consejo de la Judicatura Federal, de acuerdo con lo establecido con las reformas constitucionales publicadas el 31 de diciembre del año anterior. El camino que ha recorrido el Consejo de la Judicatura Federal a partir de ese momento no ha sido fácil.

A la actitud normal de resistencia al cambio se añadieron las actitudes críticas, que lo mismo lo calificaron como órgano inquisitorial que persecutor; o lo tildaron de débil, incapaz de disciplinar a jueces y magistrados.

No faltaron quienes minimizaron sus responsabilidades al considerarlo solamente como un órgano hecho para adquirir lápices y papelería.

Y ante esas críticas, el Consejo de la Judicatura Federal, estoy convencido, con diferentes estilos, con distintas personalidades, ha afrontado todos los obstáculos que se le han presentado y ha seguido caminando con esos objetivos que acaba de señalar muy detalladamente el señor consejero Adolfo Aragón Mendía.

Por ello, quiero dedicar parte de mis palabras a reconocer a las personas que durante 10 años han estado encabezando las labores del Consejo de la Judicatura Federal y también a quienes nos han apoyado durante este tiempo.

Fácilmente se distinguen tres etapas en la vida del Consejo de la Judicatura Federal: una primera, en la podríamos decir que se trató de cimentar, de señalar la normatividad básica, de iniciar la planeación y el desarrollo de lo que era el campo de responsabilidad del Consejo. Y ahí hicieron acto de presencia don Vicente Aguinaco Alemán, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal. Aparecieron como personas designadas por el Ejecutivo Federal y por la Cámara de Senadores: Alfonso Oñate Laborde, Ricardo Méndez Silva y Mario Melgar Adalid.

Y en un sistema que, en ese momento, se estableció en la reforma constitucional, por insaculación se seleccionó a quienes el Poder Judicial encomendaba esa labor: por una parte Raúl Pallares; por otra parte, el juez Borboa Reyes y la magistrada Antonia Herlinda Velasco Villavicencio.

Cinco meses habían transcurrido. Y esto mismo revela que no era fácil

---

<sup>1</sup> Discurso pronunciado por el ministro Mariano Azuela Güitrón, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, durante la Ceremonia de Clausura de los festejos por los diez años de vida institucional del Consejo de la Judicatura Federal.



Carrasco Daza; el consejero José Guadalupe Torres Morales fue sustituido por la hoy ministra de la Corte, en ese momento consejera, Margarita Luna Ramos; y finalmente el consejero Jaime Manuel Marroquín Zaleta es sustituido por el consejero Luis María Aguilar Morales.

Detrás de cada uno de ellos hay importantes equipos de trabajo profesionales y administrativos. Considero de justicia reconocer que cada uno, de acuerdo con su personalidad y con sus ideas, entregaron lo que estimaron pertinente a la vida del Consejo.

En realidad, el Consejo de la Judicatura Federal, desde mi punto de vista, cumple funciones de extraordinaria importancia y al mismo tiempo de gran dignidad.

Cuantitativamente, el Consejo de la Judicatura Federal se encuentra relacionado con aproximadamente el 90 por ciento del Poder Judicial de la Federación; solamente queda fuera de su competencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que en este mismo salón explicaba con mucha precisión Héctor Fix Zamudio, al señalar que en ninguna parte del mundo un tribunal constitucional queda sujeto a un Consejo de la Judicatura Federal, y esto aparecía ya dentro del diseño original que se había dado en 1994 al más alto tribunal de la República.

En números, el Consejo de la Judicatura Federal tiene relación con 573 magistrados de Circuito y 291 jueces de Distrito; tiene que actuar en razón de 531 órganos del Poder Judicial, 172 tribunales colegiados de Circuito, 67 tribunales unitarios, 289 juzgados de Distrito, tres juzgados de Distrito Itinerantes; además, participa en la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y está relacionado con el Instituto de la Defensoría Pública Federal y con el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles.

Una labor cuantitativamente muy impresionante. Pero pienso que lo más importante es lo cualitativo.

Cuando Mariano Azuela Rivera se despide como ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en parte de sus palabras dijo lo siguiente:

*Me atreví a establecer en alguna ocasión similitudes entre la técnica del jurista y la técnica del artista. Afronté con ello la censura de algún ministro que estimó poco serio que en este sitio se aludiera a la más bella aventura del hombre, habla en mi favor nada menos que Aristóteles, que el estagirita, porque tuvo la genial intuición de abordar el problema del Derecho no*



manifestación estética a su interpretación, que obtener aplausos cuando se tienen que dictar sentencias, donde se resuelven conflictos y siempre hay alguno que no comparte la resolución.

Pero ahí es donde está la labor del Consejo de la Judicatura. Tratar, por una parte, de propiciar que todos los jueces y magistrados, con sus equipos de apoyo, lleguen a tener ese *esprit de finesse*, lleguen a ser esos genuinos jueces que buscan en cada caso desentrañar dentro de los problemas jurídicos y técnicos lo que es la decisión justa, conforme a nuestro sistema judicial mexicano y a nuestras normas aplicables.

Es función del Consejo de la Judicatura que, en el campo intelectual y en el campo moral, surjan esos juzgadores.

Es ésa la labor del Consejo de la Judicatura, cuando a través de su comisión de Carrera Judicial trata de que se difundan los principios del Código de Ética.

Un Código de Ética que no puede estar destinado a ser un libro más dentro de un librero de una biblioteca olvidada, sino que debe traducirse en la pila cotidiana de cada uno de los miembros del Poder Judicial de la Federación.

Cuando todos los jueces, magistrados y el personal que los apoya, y naturalmente los consejeros y los ministros sepamos dar realidad cotidiana a la independencia, a la imparcialidad, a la objetividad, al profesionalismo y a la excelencia, y sepan descubrir dentro de esa excelencia las virtudes del juzgador y, en general, del servidor del Poder Judicial de la Federación: el compromiso social, el decoro, la fortaleza, la honestidad, la humildad, el humanismo, la justicia, la laboriosidad, la lealtad, el orden, la prudencia, la perseverancia, la responsabilidad, el respeto, la sencillez, la sobriedad, entonces podemos ver con tranquilidad el funcionamiento de nuestro Poder.

Pero ahí no queda todo. Es indispensable entrar en los campos administrativos, dar oportunidad al justiciable de que proteste cuando piensa que se ha cometido una arbitrariedad y está esa labor cotidiana del Consejo de la Judicatura, a través de la Comisión de Disciplina, de Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación, en donde tiene que tener el sano equilibrio de lograr que la regla general sea la confianza en el juzgador y la desconfianza solamente surja como una excepción.

Es entonces donde esos principios de luchar por la autonomía e independencia tienen realidad. Es entonces cuando debe tener la idea de respetar plenamente esa independencia de los juzgadores que deben impartir



que reinen en él seres humanos, sino a que sea finalmente la justicia la que reine.

Por ello, se busca que estos inmuebles respondan a esas características. Naturalmente, se compran lápices y papelería, y se compran computadoras y todos los elementos necesarios que la ciencia moderna y la tecnología ofrecen para que pueda impartirse justicia con mayor rapidez.

Quizás esto no sea tan digno de destacar y, sin embargo, bien sabemos que esas labores sencillas, muy análogas a las de las amas de casa, son finalmente las que ayudan a que la persona viva con tranquilidad, serenidad y eso le permita pensar con claridad necesaria para dictar sentencias justas.

No quisiera seguir profundizando en estos aspectos. Quisiera concluir solamente recordando algunas palabras que pronunció Ricardo Méndez Silva cuando se despidió como consejero de la Judicatura Federal; él había estado muy distante de lo que era el Poder Judicial de la Federación, se movía en la academia, y la experiencia que tuvo durante algunos años en el Poder Judicial de la Federación lo llevó a sensibilizarse en tal grado que dijo, en esas palabras:

*Hoy que me despido de consejero, debo compartir con ustedes que me voy convencido de que el Consejo de la Judicatura Federal no es un órgano de gobierno del Poder judicial de la Federación, es un órgano de servicio.*

Yo quisiera añadir una idea personal: el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano de servicio a los magistrados, a los jueces y al personal que en ellos colabora, pero sobre todo es un órgano de servicio al pueblo de México, a quien tratamos de entregarle la justicia que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les ofrece.



purifica y recompone bajo la ríspida fórmula de la ley el caso más turbio de la vida humana.

Todo ello, señor Presidente, señores magistrados, amigos todos, no brillaría si no aparecen cerca, a su lado, como los colores suplementarios en contraste, las virtudes de los abogados; sí, señores jueces, virtudes que son: la pasión de la lucha generosa por lo justo y la tendencia a ablandar, al revés de lo que ocurre con los jueces ablandar, repito, el rígido metal de las leyes, para formarlas mejor sobre la vida y la terrible realidad humana.

Y así es, amigos todos, que el juez debe estar, al juzgar, desligado de toda vinculación humana afectiva. Debe estar por encima de toda simpatía y de toda amistad, debe aplicar la ley; y corresponde al abogado, cuando al justiciable la ley no le es favorable, no con sus conocimientos, no con su experiencia, darle consuelo acompañándolo en su dolor.

Los señores magistrados y los señores consejeros del Consejo de la Judicatura Federal tienen por oficio exigir en quien ejerce la función de juez, el fuerte sentido de vivir con dignidad; sentido que aviva a buscar en la propia conciencia, más que en las opiniones ajenas, la justificación de su propio obrar. Al Consejo de la Judicatura Federal le corresponde también exigir y vigilar la independencia de los dos.

De ellos, independientes de ellos, de los consejeros, pero también independientes de los demás, de los poderosos y de los débiles, como dice el Quijote: porque no influyen en el juez las dádivas del rico ni las lágrimas del pobre; porque el juez, amigos, cuando juzga, debe sentirse libre de toda subordinación jerárquica, duro privilegio que le impone a quien goza de él y a quien lo disfruta el valor, también como correspondencia, que converge en sus actos sin esconderse tras la incomoda pantalla de la orden del superior.

Me congratulo, señor presidente de la Corte; me congratulo, señor Presidente de la República; señores consejeros, señores jueces, señores magistrados, de participar y lo hago con orgullo con gusto en este evento.

Si logramos dominar, vencer, la injusticia evitable, lograremos fortalecer esta etapa grande, amada, querida de la justicia, que permanece pura a pesar de nuestras faltas, infalible a pesar de nuestros deberes, inmortal a pesar de nuestra desaparición y de nuestra meta.

Señoras y señores; amigos todos:

Sentarse en el estrado donde se imparte justicia, al dar su voto y resolver un problema humano no debe concertarse con su inspiración, que a



## CLAUSURA<sup>1</sup>

Afortunadamente, las palabras son para la clausura, porque después de estos dos bellos mensajes sería muy complicado tomar la palabra, entonces, si me permiten y se ponen de pie.

La democracia tiene, en la función jurisdiccional, uno de sus más fuertes cimientos; son las y los jueces los encargados de preservar el Estado de Derecho, de brindar certeza jurídica a las y a los mexicanos.

En democracia, la acción judicial requiere de jueces imparciales, expertos, independientes y con un profundo compromiso ético y social.

La labor del Consejo de la Judicatura Federal es insustituible, su existencia es la mejor garantía para que nuestro Poder Judicial esté integrado por jueces que sostengan la ley ante el embate de la desigualdad y la injusticia.

Por ello, me da mucho gusto estar hoy con todas y todos ustedes para celebrar diez años de existencia de esta gran institución.

Así, hoy 8 de noviembre del año 2005, me es grato declarar clausurados los festejos del X Aniversario del Consejo de la Judicatura Federal, deseándoles el mayor de los éxitos.

Muchas gracias y felicidades.

---

<sup>1</sup> Palabras del Presidente Vicente Fox Quesada, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, durante la Ceremonia de Clausura de los festejos por los diez años de vida institucional del Consejo de la Judicatura Federal.

FOROS DEL COLOQUIO NACIONAL  
LA ADMINISTRACIÓN DE LOS PODERES JUDICIALES  
A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

COLOQUIO INTERNACIONAL  
LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL.  
EL PAPEL DE LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA.  
PERSPECTIVAS Y RETOS

**Dirección de la obra:**  
J. Guillermo López Figueroa

**Coordinación editorial y textos:**  
Fernando de la Luz Bello Morín  
Ignacio Javier Martín Sánchez

**Diseño gráfico:**  
Armando Maya Ruiz

**Corrección de estilo y revisión de textos:**  
Ignacio Javier Martín Sánchez  
Amirtzia Toledano Montelongo

**Logística, acopio  
de información y material gráfico:**  
Roberto Aguilar González  
Gregorio Ortega Molina  
Vicente Mendoza Rodríguez  
Magally Cristina Rodríguez Rodríguez  
Eliseo Espinosa Avilés  
Pedro Navarro Martínez



**PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**  
CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

---

Dirección General de Comunicación Social



La edición y formación de este libro estuvo a cargo de la Dirección General de Comunicación Social del Consejo de la Judicatura Federal.

El tiraje constó de 3000 ejemplares.

## ÓRGANOS AUXILIARES

### **Instituto Federal de Defensoría Pública**

Magistrado César Esquinca Muñoa  
Director General

### **Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles**

Licenciado Luis Manuel Méjan Carrer  
Director General

### **Visitaduría Judicial del Consejo de la Judicatura Federal**

Magistrado Óscar Vázquez Marín  
Visitador General

### **Contraloría del Poder Judicial de la Federación**

Licenciado Manuel Ishiwara Ugarte  
Contralor General

### **Instituto de la Judicatura Federal, Escuela Judicial**

Magistrado Jaime Manuel Marroquín Zaleta  
Director General



[www.cjf.gob.mx](http://www.cjf.gob.mx)  
54 90 80 00