



## LA ACCIÓN 21. EL REDISEÑO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Emilio RABASA GAMBOA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El régimen de separación de poderes en México*. III. *La reforma del Poder Judicial de la Federación de 1994*. IV. *El Consejo de la Judicatura Federal de México*. V. *El rezago judicial*. VI. *La justicia mixta*. VII. *Propuestas*. VIII. *A manera de conclusión*. IX. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

Entre agosto de 2003 y noviembre de 2005, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) organizó y condujo una *Consulta Nacional para la Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano*,<sup>1</sup> cuyo propósito fue el “iniciar un proceso incluyente de interlocución con la sociedad mexicana, para que ella le manifestara las deficiencias y problemas que percibía en el sistema de impartición de justicia. La Corte se abrió a escuchar críticas y otorgó la oportunidad de sugerir las vías para atenderlas y solucionarlas”.<sup>2</sup> El resultado de dicha encuesta fue publicado en el llamado *Libro blanco de la reforma judicial, una agenda para la justicia en México*, editado por la SCJN en agosto de 2006. Incluye además de varios capítulos sobre antecedentes de la reforma judicial, la agenda de la misma, las conclusiones y anexos, entre los que fi-

\* Doctor en derecho; director del Departamento de Derecho del ITESM, campus Ciudad de México.

<sup>1</sup> *Libro blanco de la reforma judicial —una agenda para la justicia en México—*, México, Suprema Corte de Justicia, 2006, p. 21.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 14.

gura la *Declaración de Jurica*.<sup>3</sup> Esta última contiene el compromiso explícito de todos los integrantes, a nivel federal y local, del sistema de impartidores de justicia, “por mejorar la calidad de la impartición de la justicia en México, teniendo como objetivo primordial al justiciable”.<sup>4</sup>

Entre las conclusiones agrupadas en cuatro ejes temáticos figura una en el cuarto que dice así: “Acción 21. Rediseñar al Poder Judicial de la Federación”.<sup>5</sup> En ella se incluye fortalecer a la SCJN como un tribunal constitucional, por lo que la revisión que se propone deberá “crear las instancias encargadas de aquellas funciones en materia de legalidad y administración que dejen de ser responsabilidad del tribunal constitucional”. Y se agrega la posibilidad de que los tribunales administrativos y electorales (*sic*) se incorporen al Poder Judicial Federal.<sup>6</sup>

Esta conclusión resulta fundamental, no sólo en relación con el Poder Judicial, sino con respecto a los otros dos poderes federales y los de las entidades federativas, por las razones que más adelante se exponen con detalle, pero principalmente porque esta “Acción 21”, toca al corazón o meollo de lo que requiere el Poder Judicial del Estado mexicano en esta etapa de su desarrollo histórico, y por lo tanto de lo que demanda del mismo la sociedad civil mexicana: una justicia transparente, expedita y de alta calidad. Para conseguir este objetivo, se requiere llevar a buen puerto ese rediseño que ya es impostergable.

<sup>3</sup> Documento suscrito por los integrantes del sistema nacional de impartidores de justicia, compuesto por los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Judicial de la Federación, los Poderes Judiciales de las entidades federativas, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal Superior Agrario, La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, los tribunales electorales y de lo contencioso administrativo, las juntas locales de conciliación y arbitraje y los tribunales Federal y locales de conciliación y arbitraje. El documento contiene una serie de acuerdos entre los que destacan establecer un mecanismo de consulta y diálogo permanentes entre los impartidores de justicia del país, otro para dar seguimiento a los acuerdos, establecer un Código de Ética Judicial para los impartidores de justicia, adoptar prácticas de transparencia para fortalecer la rendición de cuentas, una agenda judicial con políticas a corto, mediano y largo plazo, adoptar medidas para preservar la autonomía e independencia de los órganos jurisdiccionales, llamamiento a las autoridades y actores políticos para que acaten los fallos de la justicia, y en general un compromiso por mejorar la calidad de la impartición de justicia en México. Este documento fue ratificado y suscrito en la ex hacienda de Jurica, Querétaro, el 2 de diciembre del 2005.

<sup>4</sup> *Op. cit.*, nota 1, anexos contenidos en el disco compacto adjunto.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 402.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 402 y 403.

Por ese motivo he seleccionado como tema de este ensayo el presentar algunas ideas sobre ese rediseño y en particular sobre la instancia encargada de la administración del Poder Judicial (salvo de la SCJN) que es el Consejo de la Judicatura Federal (CJF).

Adicionalmente también lo escogí por tratarse de una publicación de homenaje al profesor Héctor Fix-Zamudio,<sup>7</sup> quien es el padre intelectual de ese órgano constitucional colegiado, judicial no jurisdiccional, garante de la independencia judicial, mediante la administración, vigilancia, disciplina y desarrollo de la carrera judicial de los juzgados de distrito y magistrados de circuito unitarios y colegiados.<sup>8</sup>

El CJF atraviesa por un momento decisivo en su desenvolvimiento institucional como órgano constitucional-administrador de juzgados y tribunales federales. Creado mediante la reforma constitucional de 1994 y luego reajustado con la reforma de 1999, tiene una posición delicada dentro del concierto judicial en México. Por una parte ha cumplido en términos generales con la misión de descargar a la SCJN de la función administrativa que tenía sobre los tribunales inferiores a ella, y en efecto, administra, vigila, disciplina e integra mediante la carrera judicial, a juzgados y tribunales. Pero también se encuentra limitado por la reforma de 1999 que le confirió al Pleno de la SCJN la facultad de dictarle acuerdos o de revocar los que aquél emita, no obstante que en el artículo 100<sup>9</sup> constitucional se le dota de independencia técnica, de gestión y para emitir sus

<sup>7</sup> Véase Fix-Zamudio, Héctor, “Breves reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura”, conferencia magistral del autor tomada de *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, México, Senado de la República LVI Legislatura-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, y publicada por el CJF. El maestro Fix-Zamudio propuso la adopción del CJF en el Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal, celebrado en la ciudad de Zacatecas del 7 al 11 de agosto de 1966, y aceptado por los asistentes a dicha reunión con algunas modificaciones, p. 9.

<sup>8</sup> Se trata de un concepto del propio doctor Fix-Zamudio que este autor ha ampliado. *Ibidem*, p. 13.

<sup>9</sup> El artículo 100 de la Constitución Política indica al respecto: “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”, y agrega más adelante: “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 refieren 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”.

resoluciones. De esta manera, tiene, pero no tiene, la independencia que la Constitución le otorgó, pues ella misma se la restringe y así no es posible que la SCJN se consolide como un tribunal constitucional pues finalmente sigue asumiendo funciones y tareas administrativas, sobre los juzgados y tribunales y sobre sí misma. En otras palabras, y como bien lo indicó la “Acción 21”, es indispensable que descargue de su alta función y misión de garante de la Constitución, aquellas tareas que no deben ser responsabilidad de un tribunal constitucional, como las administrativas y de legalidad, a fin de que se concentre en desarrollar las que son propias de éste.

A continuación se presenta un breve análisis sobre la importancia y trascendencia que tiene la Reforma Judicial, en los términos de la “Acción 21” antes señalada, dentro del marco más amplio de la reforma del Estado, la cual está en vías de desarrollo a partir de este año, el papel que tiene en ella la consolidación del CJF como el órgano administrador en el Poder Judicial y otras medidas tendientes al reposicionamiento de éste último, dentro del marco de la división y equilibrio de poderes. Es precisamente ahí donde se encuentra la matriz del problema principal del Poder Judicial Federal

## II. EL RÉGIMEN DE SEPARACIÓN DE PODERES EN MÉXICO

El régimen de división o separación de poderes, es producto de la doctrina de Montesquieu. Lo que buscaba el autor de dicha doctrina, era asentar el principio de la moderación política como una forma de asegurar el equilibrio entre la autocracia y democracia extremas.

El centro de gravedad de esa doctrina radica en la partición del poder entre una pluralidad de titulares. Debe evitarse en la medida de lo posible que todo el poder estatal se concentre en una sola mano. Un órgano único e independiente haría peligrar la libertad de los ciudadanos. Por lo tanto el poder estatal debe dividirse entre varios órganos, que se frenen mutuamente y evitar las injerencias de los unos en los ámbitos de los otros.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, trad. de Luis Legaz y Lacambra, México, Editora Nacional, 1965, p. 335.

La doctrina de la partición del poder estatal fue un postulado acorde con la monarquía constitucional como forma política propia del siglo XIX en Europa, para limitar el excesivo poder del monarca frente al surgimiento de los parlamentos. Por eso en Gran Bretaña encontró su mayor asiento, aunque no el único, puesto que también el naciente régimen presidencialista de los Estados Unidos lo adoptó en la organización de su Estado. De ahí que los dos más destacados analistas del principio de división de poderes hayan sido, por parte del parlamentarismo el inglés Walter Bagehot en su célebre obra *The English Constitution*,<sup>11</sup> y del presidencialismo norteamericano, Woodrow Wilson en su libro *El gobierno congresional*.<sup>12</sup>

Bagehot tuvo el mérito de haber planteado el problema del gobierno presidencialista, al compararlo con el parlamentario de la siguiente manera: “[El] rasgo característico [del sistema presidencial] está en que el presidente es electo por el pueblo en una elección, y la Cámara de Representantes es electa en otra elección”.<sup>13</sup> Lo que Wilson, por su parte, califica como “soberanía dualista”.

El jurista mexicano Emilio Rabasa Estebanell retoma a estos pensadores cuando señala que:

En toda Constitución de este sistema [presidencialista] lo esencial y delicado está en el equilibrio de los poderes que representan la voluntad del pueblo... [El] hecho de compartir dos órganos distintos la representación de la voluntad del pueblo, crea en ellos un antagonismo inevitable y origina la dificultad para mantenerlos constantemente dentro de los límites que están establecidos.<sup>14</sup>

Esa elección simultánea, a cargo del mismo cuerpo electivo de dos órganos del Estado distintos, el Ejecutivo y el Legislativo, genera un potencial desequilibrio entre ambos y con relación al tercero, el Judicial. En el nacimiento de la Constitución queretana de 1916-1917 ese desequili-

<sup>11</sup> Bagehot, Walter, *The English Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

<sup>12</sup> Wilson, Woodrow, *El gobierno congresional. Régimen político de los Estados Unidos*, México, UNAM, 2002. Contiene un interesante estudio introductorio de Alonso Lujambio.

<sup>13</sup> *Ceremonia de develación de la estatua de Emilio Rabasa Estebanell*, publicación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mayo de 2006, p. 38.

<sup>14</sup> *Idem*.

brio a favor de un Poder Ejecutivo fuerte ya estaba asentado desde el momento en que el Congreso no tendría las facultades y con ello la fuerza que tuvo en la Constitución de 1857.<sup>15</sup>

Un Ejecutivo Federal sumamente fortalecido, en detrimento de los otros dos poderes de la Federación y de las entidades federativas, se mantuvo por un espacio de casi sesenta años durante el siglo pasado. A partir de la década de los setenta, empieza a modificarse ligeramente esa correlación de fuerzas con la serie de reformas político-electorales<sup>16</sup> que no sólo reconfiguraron,<sup>17</sup> sino también redimensionaron la fuerza del Legislativo. Mediante la pluralización de las cámaras del Congreso, el Poder Legislativo poco a poco fue adquiriendo mayor presencia frente al Ejecutivo, al grado de que en la década de los ochenta una reforma constitucional requería del concurso de por lo menos dos de los partidos mayoritarios, pues el partido del presidente no podía sacarla adelante por sí solo. No faltaría mucho tiempo para que el Legislativo detuviera o corrigiera iniciativas del Ejecutivo, algo antes impensable.

Casi al final del siglo pasado el mecanismo de pesos y contrapesos entre el Ejecutivo y el Legislativo tenía vigencia en el sistema de división de poderes en México, sin embargo, el Poder Judicial se mantenía rezagado. Fue precisamente la reforma de 1994, la que lo hace despertar. Con un gran ímpetu lo saca de su letargo para colocarlo más o menos a la par de sus pares.

### III. LA REFORMA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 1994

Modernizar al Poder Judicial mediante la dignificación de la SCJN como tribunal constitucional y dotarlo de una administración adecuada y efectiva fueron los dos grandes objetivos que se planteó el constituyente permanente con la reforma de 1994. Para resolverlos se recurrió a dos principios extraídos de las disciplinas de la economía y de la administra-

<sup>15</sup> Véase la obra de Emilio Rabasa Estebanell, *La Constitución y la dictadura* (México, Porrúa), sobre la vigencia y efectividad de la Constitución de 1857.

<sup>16</sup> Sucesivamente las de 1977, 1986, 1990, 1993, 1994 y 1996.

<sup>17</sup> Con el sistema mixto de mayoría y representación proporcional que elevó el número de legisladores a 500 en la Cámara de Diputados y 128 en la de Senadores, esto es, casi al doble de curules que antes tenían cada una de las cámaras.

ción: la división del trabajo y la especialización o profesionalización.<sup>18</sup> Asimismo se impulsó decididamente el tránsito de la SCJN de una corte de casación a un tribunal constitucional, encargado ya no tanto de velar por la legalidad de las actuaciones de los tribunales inferiores, como por la supremacía constitucional. Es importante señalar que en buena medida la solución administrativa fue una suerte de requisito *sine qua non* para convertir a la SCJN en un tribunal constitucional. Para decirlo de otra manera, si no se descargaba a la SCJN del peso enorme de la administración del Poder Judicial, o por lo menos de la mayor parte del mismo, no podría convertirse en un tribunal constitucional. Simplemente quien vela por la Constitución, no puede, y menos debe, seguir desempeñando labores de disciplina y visitaduría judicial, entre otras actividades administrativas. De igual manera que un buen cirujano no puede distraerse en ver que el hospital cuente con el suficiente y adecuado equipo, material de curación y medicamentos, al mismo tiempo que está salvando la vida de un ser humano, un buen juez tampoco puede gastar su energía en decidir dónde, cómo y cuándo deben instalarse juzgados, de qué materiales requieren contar para su operación, qué tipo de personal es el adecuado, etcétera, al mismo tiempo que está resolviendo sobre la libertad y/o patrimonio, también de un ser humano. En esto estriba la filosofía de la reforma de 1994, expresada en la exposición de motivos de la iniciativa con estas palabras: "...se hace necesaria una diferenciación en el desempeño de las funciones sustantivas y administrativas de la Suprema Corte para facilitar la eficiencia de ambas",<sup>19</sup> y más adelante afirma: "Es conveniente concentrar la labor de los jueces, magistrados y ministros en cuestiones de carácter puramente jurisdiccional, ampliando con ello el tiempo dedicado por ellos a la impartición de justicia".<sup>20</sup>

Mediante estas dos reformas se dignificó a la Suprema Corte no sólo como un tribunal constitucional,<sup>21</sup> sino también se le reconoció como un

<sup>18</sup> Separación de las funciones jurisdiccionales y administrativas del Poder Judicial en órganos distintos: el CJF la función administrativa salvo de la SCJN y en esta la función jurisdiccional.

<sup>19</sup> Iniciativa de reforma constitucional del Poder Judicial presentada el 5 de diciembre de 1994.

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> Sobre el debate de si la SCJN es o no un tribunal constitucional, véase el ensayo de Edgar Corzo Sosa, "¿Es la Suprema Corte de Justicia de México un tribunal constitucional?", *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la reforma del Estado*, México,

poder político, como lo son los otros dos poderes federales. Poder político desde luego no emanado de un proceso electoral y por lo tanto de la contienda entre partidos. No, claro que no. Pero sí como lo caracterizó Emilio Rabasa Estebanell:

Revestido de la majestad serena del Poder que, si no manda, refrena a los que mandan, con la representación augusta de la ley de las leyes, de la ley de los poderes [la Constitución]... como el poder de resistencia que ampara la obra de la soberanía nacional, un poder político sin el cual el mecanismo de las fuerzas combinadas del gobierno se desequilibra y desconcierta; es un elemento primordial de la vida orgánica de la nación.<sup>22</sup>

La premisa para la metamorfosis de la Suprema Corte de una corte de casación en un tribunal constitucional consistió básicamente en tres medidas: 1) la recomposición de la SCJN, incluyendo el método para la designación de los ministros que integran el Pleno, duración en el cargo y requisitos; 2) las nuevas facultades de la SCJN en materia de controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad, y 3) la creación del CJF.

A continuación se hace un breve análisis de este órgano colegiado del Poder Judicial de la Federación, en tanto que es un elemento clave para el rediseño del Poder Judicial.

#### IV. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL DE MÉXICO

Está inspirado en el modelo español del Consejo General del Poder Judicial, como órgano de gobierno de este poder, para velar por la independencia y unidad del mismo. Este nuevo tipo de órganos judiciales administrativos se consolidó en la posguerra con las Constituciones france-

UNAM-SCJN, 2007. El autor hace un análisis comparativo con tribunales constitucionales de otros países por lo que se refiere a funciones y nombramientos para concluir que también aquellos desempeñan funciones que no corresponden a la supervisión de la supremacía constitucional, incluso fuera y dentro del Poder Judicial, y no por ello pierden su carácter de tribunales constitucionales.

<sup>22</sup> Rabasa Estebanell, Emilio, "Organización de la Suprema Corte de Justicia y juicio de amparo", *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana-Secretaría de Gobernación, 1987, p. 384.



sas de 1946 y 1958, la carta fundamental italiana de 1948, portuguesa de 1976-1982 y española de 1978.<sup>23</sup>

En Latinoamérica se siguió el modelo europeo pero con la variante de conferir a los tribunales de mayor jerarquía la administración judicial. Surge por vez primera en Venezuela en 1961 debido a tres causas: a) función creadora de normas jurídicas y no aplicación mecánica de disposiciones legislativas de los jueces; b) masificación de los conflictos jurídicos y c) tecnificación que conduce a la especialización.<sup>24</sup>

En México fue tal la importancia que el constituyente permanente quiso otorgar al CJF, que desde el inicio alteró la composición del Poder Judicial Federal para insertarlo dentro del mismo (artículo 94), junto con la SCJN, los tribunales colegiados y unitarios de circuito (TC) y los juzgados de Distrito (JD), en una clara indicación de que el primero sería el encargado de la administración judicial (salvo de la propia SCJN) y los otros, los órganos jurisdiccionales. Y para no dejar duda alguna, en el artículo 100 constitucional se precisó 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 Federal”.

De igual manera, el constituyente permanente determinó una sana composición plural del CJF con siete consejeros, con una mayoría de cuatro integrantes procedentes de la judicatura, incluyendo al ministro presidente de la SCJN, actuando como presidente del propio Consejo y los otros tres correspondientes a todas las categorías judiciales (jueces de distrito, magistrados colegiados y unitarios de circuito) combinados con otros tres profesionales jurídicos<sup>25</sup> designados, dos por el Senado y uno por el presidente de la República, que no pertenezcan a la judicatura.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Sobre la historia de los consejos de la judicatura, como órganos de administración de justicia, no subordinados al Poder Ejecutivo por medio de los ministerios de justicia, véase el ensayo del doctor Fix-Zamudio, Héctor, “Justificación conceptual de los consejos de la Judicatura”, *Memoria 2005*, El Colegio de México, p. 125.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 132.

<sup>25</sup> Sobre la integración del CJF véase la Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 7, pp. 37 y ss.; Melgar Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura*, México, Porrúa, pp. 93-96.

<sup>26</sup> Lo que se infiere del texto constitucional, artículo 100 y la LOPJF, ya que sí el Constituyente Permanente hubiese querido que fueran integrantes de la judicatura, como en los otros tres casos así lo hubiera indicado para las designaciones tanto del Senado como del presidente de la República. Además de que de no ser así, el CFJ, sería un órgano colegiado cerrado y no plural.

Esta composición sigue en buena medida, a los modelos de administración de justicia de tipo continental, y en particular, como se mencionó anteriormente, modelo español, del “Consejo General del Poder Judicial”<sup>27</sup> conocido como “de carrera funcional”<sup>28</sup> a diferencia del modelo anglosajón de Inglaterra y Estados Unidos, definido como “de magistratura electiva, no profesional”<sup>29</sup> porque su integración y la designación de los juzgadores la realiza un poder o instancia por completo distinta de la judicatura,<sup>30</sup> mientras que en el modelo continental, si bien intervienen, conforme al principio de colaboración de poderes, además del Judicial, el Legislativo y el Ejecutivo, sólo en la integración del pleno del Consejo, la designación, ubicación y remoción de los jueces y magistrados es competencia exclusiva del Poder Judicial, es decir, una administración autónoma, a diferencia de la heterónoma anglosajona.

Otra ventaja de la composición plural del CJF (mayoritariamente miembros de la judicatura y minoritariamente otros profesionistas jurídicos) consiste en “impedir el corporativismo y el clientelismo judiciales, que son hasta cierto punto inevitables en los organismos relativamente cerrados”.<sup>31</sup> Esta sana pluralidad enriquece a la función de administración judicial mediante aportaciones e ideas externas a la judicatura, y por lo mismo diferentes, que evitan la “ceguera de taller”, tan perjudicial en la toma de decisiones procedentes de cuerpos colegiados cerrados. Este equilibrio también se preserva por medio de la rotación en el cargo de los consejeros cada cinco años, de manera escalonada y sin reelección (artículo 100), de tal suerte que el CJF se mantiene en permanente estado de renovación, lo que evita su anquilosamiento o incapacidad de actualización y respuesta a la cambiante realidad del país y en particular sobre nuevos desarrollos humanos y técnicos en materia de administración de justicia.

<sup>27</sup> Véase el estudio sobre el modelo español de Sánchez Aguilar, Manuel, *Organización judicial*, España, Colex, 2001.

<sup>28</sup> Moreno Catena, Víctor, *Manual de organización judicial*, España, Tirant Lo Blanch, 2005, pp. 25 y ss. Contiene un excelente estudio comparativo entre los dos modelos de órganos administradores de justicia.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>30</sup> También conocido como de extracción difusa pero heterónimo (Lord Chancellor-Rey en Inglaterra y presidente y Senado en EUA).

<sup>31</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 7, p. 38, aclara que es el argumento a favor de la pluralidad de su hijo, Héctor Fix-Fierro, actual director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Quiso el constituyente permanente que el CJF, un órgano constitucional del Poder Judicial de la Federación, con una composición mixta, (judicatura y otras profesiones jurídicas), se encargara de la administración, vigilancia, disciplina y formación profesional (carrera judicial) de dicho poder, salvo la SCJN (artículo 94). Se trata por lo tanto de una responsabilidad diferenciada o de composición múltiple, cuyo fin principal es garantizar la autonomía e independencia de la función jurisdiccional,<sup>32</sup> y para lo cual se le ha conferido “independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones” (artículo 100) de tal suerte que sus decisiones son “definitivas e inatacables y no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas” (artículo 100), con la sola excepción de las que se refieren a la integración y cambios de la propia judicatura en las que la SCJN puede verificar su regularidad o apego a la ley orgánica correspondiente.

Para cumplir con esa responsabilidad múltiple y diferenciada, el constituyente permanente también decidió que el CJF funcionara en Pleno o en comisiones y que sus resoluciones se contuvieran en acuerdos generales, en adición a la facultad reglamentaria que le confiere la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (artículo 81, fracción II, LOPJF). Son los acuerdos generales y los reglamentos sus instrumentos de acción en los que se contienen las decisiones del Consejo o su propia legislación.

La ubicación, composición, y el tipo de responsabilidad que el constituyente permanente le asignó al CJF, así como la forma de funcionar, configuró un modelo de administración de justicia mexicano con identidad propia, que sólo puede entenderse en función del fin principal que se buscaba con la reforma de 1994: la dignificación de la SCJN como un tribunal constitucional encargado de velar por la supremacía de nuestra Constitución. En otras palabras, para contar con un tribunal garante de la carta magna, se requiere un órgano como el CJF, descrito en los términos anteriores, es decir, con la ubicación, composición, responsabilidad y forma de funcionamiento *ad hoc* que se le dio al Consejo. ¿Acaso podría garantizar la autonomía e independencia jurisdiccional del Poder Judicial (JDs y TCs) si no tuviese el rango constitucional, fuera compuesto totalmente por la judicatura, careciera de la necesaria independencia técnica, de gestión y para sus resoluciones, y que éstas no fueran firmes e inatacables, con la sola excepción referida, así como contar con las herramientas normativas de que está actualmente dotado?

<sup>32</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *op cit.*, nota 7, p. 14.

Por ello es difícil encuadrar dentro de la lógica del binomio diferenciado de jurisdicción-administración de la reforma del 94, y en el cual la segunda existe y está para apoyar a la primera, el sentido y alcance de la reforma del 99. Esta última confirió a la SCJN la facultad para solicitar al CJF la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios, además de poder revisar y hasta revocar los que el Consejo apruebe (artículo 100). La alteración de la fórmula original diseñada por el constituyente permanente, a tan solo cinco años de su entrada en vigor, tiene una seria repercusión tanto en el fortalecimiento del Poder Judicial en su conjunto como de la SCJN en particular, más que en el propio CJF, en la medida que tiende a querer regresar al modelo de una Corte administradora, que ahora debe ocuparse de vigilar y hasta intervenir en el órgano creado *ex profeso* para que precisamente esto no sucediera, restándole así la capacidad jurisdiccional que requiere un tribunal constitucional.<sup>33</sup> Si el problema de fondo es una adecuada y armónica vinculación (que no es lo mismo que mezcla o confusión) entre las funciones jurisdiccionales y administrativas del Poder Judicial, lo que se traduce en la relación entre el Pleno de la SCJN y el del CJF, hay varias fórmulas para que la primera tenga un eficaz control del segundo, en tanto que es su instrumento administrador, pero no al costo de afectar el nuevo papel de la Corte como el máximo garante constitucional. Controlar no puede consistir en someter. La rendición periódica de cuentas del Pleno del CJF al de la SCJN, la que formularía al primero las observaciones que estimara pertinentes, y el segundo incorporarlas a su operación, podría ser una fórmula armónica entre ambos órganos que preservaría los objetivos de ambos. Adicionalmente no debe olvidarse que el ministro presidente de la SCJN, lo es

<sup>33</sup> Paradójicamente, en la exposición de motivos de la misma iniciativa de la reforma al Poder Judicial de 1999, tan solo cinco años después de su antecesora de 1994, se reitera que para estar en posibilidad de administrar más eficiente al Poder Judicial de la Federación, se creó el CJF, que el eje principal de esa decisión fue por una parte garantizar la independencia y autonomía de las funciones de jueces y magistrados, y por la otra, “liberar a la Suprema Corte de Justicia de tareas administrativas para permitirle concentrar todos sus esfuerzos en el ejercicio de sus importantes tareas de control de la constitucionalidad”. *Diario de Debates del Senado* del 6 de abril de 1999. Este argumento contradice flagrantemente las disposiciones constitucionales reformadas, particularmente al artículo 100, pues si se trata de liberar a la Corte de funciones administrativas, entonces ¿para qué se le concedieron las atribuciones de dictarle acuerdos al CJF y revocarle los que quiera el Pleno de la SCJN, atribuciones eminentemente administrativas?

también del CJF, por lo que con esta doble presidencia queda establecido el vínculo entre los dos órganos.

Así las cosas, el CJF quedó como un órgano híbrido que por un lado tiene independencia técnica, de gestión y de resolución, pero por el otro debe expedir los acuerdos generales que la SCJN le solicite. Las decisiones del CJF son definitivas e inatacables pero el Pleno de la Corte puede revisarlas y revocarlas. Resolver esta contradicción sobre la naturaleza del CJF, es una asignatura pendiente, tanto más necesaria cuanto que impide lograr una óptima organización judicial que asegure la plena independencia de los juzgadores como se propuso en la reforma de 1994, y de esta manera enfrentar los dos grandes problemas que lo impiden: el rezago judicial y la jurisdicción mixta ante la falta de especialización.

#### V. EL REZAGO JUDICIAL

Se trata de un problema añejo que ha sido enfrentado en términos cuantitativos, esto es, con más jueces, más magistrados y ministros,<sup>34</sup> más juzgados, tribunales y palacios de justicia, y sin embargo el rezago no ha cedido, al contrario, ha aumentado como lo demuestran las cifras que a continuación se presentan, y esto debido a que el enfoque del problema ha sido equivocado ya que se requiere enfrentarlo más bien en términos cualitativos.

Por lo que se refiere exclusivamente a la administración del CJF, incluyendo a los órganos jurisdiccionales, JDs y TCs, la plantilla de personal es de 30,984 personas, de las cuales 23,420 trabajan en la función exclusivamente jurisdiccional (cerca de mil juzgadores y el resto es personal de apoyo que integra la plantilla de un JD o un TC); 5,708 en los órganos administrativos y 1,856 en órganos jurídico-administrativos. Desagregado en las distintas categorías de servidores públicos existen en 2006:

- 614 magistrados de circuito.
- 298 jueces de distrito.
- 2,820 secretarios del tribunal.
- 2,220 secretarios de juzgados.

<sup>34</sup> Antes de la reforma de 1994 llegó a tener hasta 26 ministros en la SCJN, de los cuales 21 eran numerarios y 5 supernumerarios. Después de la reforma se redujeron a 11.

- 1,752 actuarios.
- 928 chóferes.
- 13,419 oficiales administrativos.

El conjunto de juzgadores (magistrados y jueces) suma 912, que representa apenas el 3.3% del total. En cambio, los secretarios de tribunal y juzgado suman 5,140, aproximadamente la sexta parte, el 16.58% de toda la plantilla y si a esta cifra se le agregan los 13,419 oficiales administrativos, resulta que sólo estas dos categorías abarcan a 18,559 personas, esto es, casi el 60% del total. En promedio, cada juzgador cuenta con 5 ó 6 secretarios.<sup>35</sup>

Por lo que se refiere al crecimiento del aparato judicial,<sup>36</sup> en diez años de la creación y operación del CJF, esto es entre 1995 y 2006, el total de órganos jurisdiccionales se incrementó de 305 a 538 (ahora ya son 550), equivalente al 76.39%.<sup>37</sup>

Desagregados por categoría o tipo de órgano jurisdiccional, en el mismo lapso (1995-2006), los tribunales colegiados de circuito aumentaron de 83 a 172, esto es, en un 107.22%.<sup>38</sup> Los tribunales unitarios de circuito crecieron de 47 a 67, equivalente al 42.55% y los juzgados de distrito de 175 a 277, esto es un 58.28%.<sup>39</sup> Los palacios de justicia han aumentado de 9 a 26 en el mismo periodo de tiempo.

Veamos ahora el comportamiento del rezago judicial tan sólo en los tres últimos años:<sup>40</sup>

<sup>35</sup> Cifra relevante en cuanto al peso que tiene esta categoría de servidores judiciales en el proceso jurisdiccional, sobre todo por relación al número de jueces.

<sup>36</sup> Sin contar a la SCJN, el Tribunal Electoral y los tribunales administrativos.

<sup>37</sup> *El Consejo de la Judicatura Federal a 10 años de su creación. Memoria de un aniversario*, México, CJF, 2005, p. 63.

<sup>38</sup> Recuérdese que son los que conocen del amparo directo y que eventualmente puede llegar en revisión ante la SCJN cuando se involucre la constitucionalidad de leyes federales, locales, tratados internacionales, reglamentos que expida el presidente de la República, y reglamentos de leyes. También cuando establezcan la interpretación directa de un precepto constitucional o se omita el análisis de constitucionalidad hecho valer por el quejoso.

<sup>39</sup> *El Consejo de la Judicatura...*, cit., nota 37, p. 63.

<sup>40</sup> Cifras contenidas en el *Compendio del Informe Anual de Labores del Consejo de la Judicatura Federal* correspondiente a los años 2004, 2005 y 2006.

	2004	2005	2006
Existencia inicial	101,699	112,365	120,265
Ingreso	639,772	664,646	670,611
Carga de trabajo	741,106	777,011	790,876
Egreso	629,106	660,054	668,029

En este cuadro puede advertirse que el rezago entre 2004 y 2006 fue progresivo y en total aumentó en tres años en 18,566 asuntos, equivalente al 16.65% de la cifra promedio de ese trienio que es de 111,443 asuntos. Por lo que se refiere a los nuevos ingresos, también aumentaron entre 2004 y 2006 en 49,045 casos. En otras palabras, se incrementa progresivamente el rezago y también el número de nuevos ingresos por año, con lo cual la carga de trabajo de los juzgadores es cada vez mayor. Para tener una idea aproximada de ésta si se dividiera el número de asuntos por año entre el número de juzgadores correspondientes a las tres categorías federales tenemos las siguientes cifras:

Los 300 juzgados de distrito reciben 383,081 asuntos al año. Los magistrados unitarios de circuito reciben 45,895 asuntos al año y los magistrados colegiados de circuito reciben 246,703 al año.

Con una demanda de ese tamaño, que crece en forma progresiva, la oferta del servicio no tiene posibilidad de alcanzarla y por lo tanto, salvo que se aumentara esta última a un ritmo considerablemente mayor a como se hace actualmente<sup>41</sup> el problema quedará insoluble. Emilio Rabasa Estebanell lo planteó en forma clara con la siguiente metáfora: “Si se quiere como solución una reforma constitucional que permita al alto tribunal garantizar la rapidez del despacho, sin menguar la tarea, el problema es igual al de contener el rebose del estanque sin reducir el surtidor, cuando es imposible ampliar el desagüe”.<sup>42</sup>

En otras palabras, no hemos puesto las condiciones constitucionales, legales y de la práctica jurisdiccional necesarias para solventar el problema ya crónico del rezago, lejos de ello, se ha contribuido a empeorarlo

<sup>41</sup> Lo que no solo tiene implicaciones presupuestarias sino también de tiempos para la capacitación del personal que labora en los juzgados y tribunales y la construcción de la necesaria infraestructura judicial.

<sup>42</sup> Rabasa Estebanell, Emilio, “Organización de la Suprema Corte de Justicia y juicio de amparo”, *cit.*, nota 22, p. 348.

desde el momento en que las disposiciones constitucionales relativas al amparo, particularmente el artículo 107<sup>43</sup> y la propia ley de la materia, en lugar de haberle sujetado a su domino propio que es fundamentalmente el de examinar si se ha respetado la ley invocada, en la práctica se ha querido utilizarlo para “invalidarlo todo y tratarlo todo en el juicio constitucional.”<sup>44</sup> De esta manera, sin que se hayan establecido los diques necesarios para su racionalización, limitando su procedencia, y se haya construido un estanque adecuado a una substanciación sencilla y expedita, más bien se ha ampliado el surtidor, en lugar de reducirlo, mediante las facilidades constitucionales y legales para el uso y el abuso del amparo, a la par que, como se acaba de demostrar más arriba, se torna imposible ampliar el desagüe con la oferta del servicio de impartición de justicia que se tiene, a pesar de los esfuerzos evidentes por extenderla.

En síntesis, el enfoque cuantitativo del problema del rezago debe cambiarse por el cualitativo, y si bien no puede reducirse el ritmo de creación de más juzgados, tribunales y de la capacitación del personal que habrá de operarlos (jueces, magistrados, secretarios, auxiliares, etcétera), puesto que el crecimiento del aparato judicial no puede detenerse, es el momento de acompañar esa política mediante la articulación de otras políticas públicas en materia de administración e impartición de justicia de corte cualitativo,<sup>45</sup> que permitan no solo satisfacer la demanda creciente del servicio, sino sobre todo prestarlo con la calidad que los ciudadanos se merecen y el país requiere para asentar el Estado de derecho. Pasemos ahora a analizar el problema de la justicia mixta.

## VI. LA JUSTICIA MIXTA

Otro problema íntimamente relacionado con el rezago judicial es la falta de especialidad de los órganos jurisdiccionales. No se puede pretender una respuesta eficaz ante la especificidad y complicación de los conflictos, a través de juzgados y tribunales mixtos, con juzgadores que deben compartir su capacidad en la resolución de asuntos de diversas materias y por año-

<sup>43</sup> Desde su inserción constitucional en 1917 se ha reformado trece veces hasta la última de 1994.

<sup>44</sup> Rabasa Estebanell, Emilio, “Organización de la Suprema Corte de Justicia y juicio de amparo”, *cit.*, nota 22, p. 356.

<sup>45</sup> Se exponen en la parte propositiva de este ensayo, más adelante.



didura mediante un procedimiento inquisitorio-escrito que los priva de la inmediatez de las actuaciones.

A pesar de que el CJF cuenta con la atribución constitucional y legal para establecer la especialidad por materia y la competencia territorial, y de que en los primeros diez años de su existencia institucional se llevó a cabo un considerable esfuerzo en la especialización,<sup>46</sup> de los 29 circuitos judiciales y con 550 órganos jurisdiccionales, sólo en 8 que abarcan a los correspondientes al D. F., Estado de México, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Veracruz, Guanajuato y Chiapas, existen órganos jurisdiccionales que conocen de una materia específica. Esto significa que en 21 circuitos judiciales y 23 entidades del país, los magistrados y jueces resuelven simultáneamente sobre la constitucionalidad de actos de autoridad del orden penal, civil, administrativo y laboral, a la vez que fungen como autoridades responsables de ser jueces de instancia en órganos jurisdiccionales mixtos.

La especialización judicial fue uno de los temas del Coloquio Nacional e Internacional organizado por el CJF con motivo del 10 aniversario de su fundación. En el mismo se indicó al respecto con diáfana claridad: “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 cuál se hace necesaria la especialización”.<sup>47</sup>

Tanto el rezago judicial como la falta de especialización de la judicatura afectan de manera directa a la independencia judicial puesto que un juzgador presionado por la sobrecarga de asuntos y por añadidura de diversas materias, está impedido para juzgar con “la serenidad y libertad personal que solamente se puede lograr con un sistema adecuado de organización judicial”.<sup>48</sup> De ahí que el rediseño del Poder Judicial que a continuación se propone, tenga como objetivo asegurar la independencia

<sup>46</sup> En 1994 había 88 órganos jurisdiccionales especializados, en la actualidad son 221 de los 550, lo que representa un incremento del 151.13%. *El Consejo de la Judicatura...*, cit., nota 37, p. 45.

<sup>47</sup> Casanueva Reguart, Sergio E., “Especialización Judicial”, *Coloquio Nacional sobre la Administración de los Poderes Judiciales a Partir de la Reforma Constitucional de 1994*, México, CJF-Poder Judicial de la Federación, p. 73.

<sup>48</sup> Melgar Adalid, Mario, “La reforma judicial mexicana, notas sobre el Consejo de la Judicatura Federal”, *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, México, CJF-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.

del Poder Judicial, no solo externamente frente a otros poderes del Estado o fácticos, sino también internamente en la labor cotidiana que realizan jueces y magistrados.

## VII. PROPUESTAS

El sistema de administración judicial del CJF representa indudablemente un significativo avance respecto al sistema anterior que superó la reforma de 1994. Los ministros de la SCJN no son ya visitantes también ocupados de la disciplina de los TCs y JDs. Ahora pueden dedicar su tiempo a las exigencias de un tribunal constitucional como lo es la Corte. Esta, en lo general,<sup>49</sup> ha dejado de administrar y se dedica a juzgar y esta descarga ha permitido dignificarla a favor de la justicia de los mexicanos. En este sentido, la presencia del CJF ha resultado invaluable; sin embargo, la tarea no ha concluido. Es el momento de atender la consolidación de ambos procesos, para hacerlos irreversibles, tanto el de la SCJN como garante de la constitucionalidad, como el del CJF, como garante de la autonomía e independencia del Poder Judicial, en la parte que le corresponde.

Dejar las cosas como están, esto es, mediante la solución monotemática del crecimiento cuantitativo del aparato judicial, en lugar de enriquecerla mediante una prospectiva de acción múltiple y simultánea, que es en el fondo el espíritu del *Libro blanco de la reforma judicial*,<sup>50</sup> equivaldría al riesgo de caer en el llamado *Síndrome del desgobierno judicial*,<sup>51</sup> esto es, en una justicia tardía, atascada, cara, desigual, imprevisible, mal trabada, desgarrada e ineficaz.<sup>52</sup>

Para evitar oportunamente lo anterior, y en el marco de la reforma del Estado, a continuación se propone un paquete de políticas judiciales que

<sup>49</sup> Porque todavía se administra a sí misma e interviene en el órgano administrador, el CJF.

<sup>50</sup> La reforma que se propone en el *Libro blanco de la reforma judicial* es multidireccional ya que no se limita a una sola línea de acción, abarca cuatro ejes temáticos: primero la reforma del amparo, segundo el fortalecimiento de los poderes judiciales de las entidades federativas; tercero la reforma al sistema de impartición de justicia penal y cuarto el de otras acciones prioritarias identificadas durante la consulta, entre las que se encuentra la ya mencionada Acción 21 mencionada al principio de este trabajo.

<sup>51</sup> Obra de Alejandro Nieto (Madrid, Trotta-Fundación Alfonso Martín Escudero, 2005).

<sup>52</sup> *Ibidem*, pp. 37-72.

en su conjunto están encaminadas al rediseño del Poder Judicial de la Federación, como lo sugiere la “Acción 21” del *Libro blanco de la reforma judicial*.

### 1. *Facultad de iniciativa del Pleno de la SCJN*

El rediseño del Poder Judicial no debe ser producto de la iniciativa de los otros poderes como sucedió en las reformas de 1987, 94 y 99, cuando era el titular del Ejecutivo Federal el autor de la iniciativa correspondiente, por más consulta que se haga a jueces, magistrados o ministros de la SCJN. Requiere emerger de la propia judicatura que conoce bien sus problemas internos y, por lo tanto, las medidas que es necesario tomar para su solución. En ese sentido es ya un paso adelante que el Poder Judicial participe directamente en la nueva etapa de la reforma del Estado,<sup>53</sup> sin embargo, la SCJN también debe tener la facultad de iniciativa de reforma constitucional o de ley y para ello se requiere adicionar el artículo 71 constitucional. Como poder político<sup>54</sup> la SCJN no sólo puede y debe reaccionar, ante la excitativa de los otros poderes, federales o locales,<sup>55</sup> sino también iniciar un proceso de legislación o de modificación constitucional, por supuesto que en materias de su competencia que le permitiera realizar las modificaciones y ajustes, conforme se vayan requiriendo, a sus instrumentos de control constitucional. Si tiene el poder para detener la vigencia de una ley, ¿por qué no contar con el poder de iniciarla? El rediseño que se propone en la “Acción 21” del *Libro blanco* debe comenzar por la fa-

<sup>53</sup> Representado por el ministro presidente de la SCJN, Guillermo Ortiz Mayagoitia quién integra la Comisión para la Reforma del Estado, creada por ley del Congreso de la Unión, la “Ley para la reforma del Estado”. Una legislación que establece órganos, tiempos e incluso una temática propia: régimen de Estado y gobierno, democracia y sistema electoral, federalismo, reforma del Poder Judicial y garantías sociales.

<sup>54</sup> Sobre el significado y alcance de la SCJN como Poder político, véase Rabasa Estebanell, Emilio, *op. cit.*, nota 22. Un poder político no desde luego emanado de un proceso electoral y por lo tanto de la contienda de partidos, sino que: “Revestido de la majestad serena del Poder que, si no manda, refrena a los que mandan, con la representación augusta de la ley de las leyes, de la ley de los Poderes [la Constitución]... como el poder de resistencia que ampara la obra de la soberanía nacional un Poder político sin el cual el mecanismo de las fuerzas combinadas del gobierno se desequilibra y desconcierta; es un elemento primordial de la vida orgánica de la Nación”, p. 349.

<sup>55</sup> Cuando se presenta una controversia constitucional, una acción de inconstitucionalidad o la SCJN ejerce su facultad de atracción de un amparo.

cultad de la SCJN de iniciarlo, de la misma manera que los otros poderes cuentan con facultades expresas para presentar iniciativas sobre sus propios ámbitos de validez normativa.

Esta medida deberá estar acompañada con otras reformas relativas a los otros poderes de la Unión, que incluyan la iniciativa de atención preferente de tal suerte que un desbalance por parálisis gubernamental se resuelva mediante la afirmativa ficta.

## 2. *La reforma del amparo y el fortalecimiento de la justicia local*

El multicitado *Libro blanco de la reforma judicial*, contiene entre sus ejes temáticos en el capítulo de conclusiones<sup>56</sup> la reforma del amparo con el objetivo de promoverlo, ampliar la base de sus usuarios, simplificar el procedimiento, dotar a sus sentencias de efectos generales y asegurar un eficaz cumplimiento de sus sentencias. Pero sólo uno de sus objetivos enfrenta, parcialmente el problema principal arriba expuesto del rezago como consecuencia del uso y abuso de este recurso constitucional, dice así: “Precisar el alcance y procedencia de la suspensión para, al mismo tiempo que se preserve una protección oportuna, se evite su empleo con propósitos ilegítimos”.<sup>57</sup>

Es precisamente este último objetivo el que debe ser la llave para entrar a una cirugía mayor en la legislación constitucional y legal del amparo a fin de evitar que se desvirtúe su función principal como medio constitucional del control de la legalidad, lo que debe incluir una rigurosa reglamentación sobre su procedencia y substanciación. La revisión a fondo que se propone está estrechamente vinculada con el fortalecimiento de los poderes judiciales de las entidades federativas, por cierto segundo eje temático de las conclusiones del *Libro blanco* del Poder Judicial,<sup>58</sup> cuyo objetivo primero señala: “Reducir significativamente la procedencia y precisar los efectos del amparo directo, para fortalecer las decisiones de los Tribunales Superiores de Justicia”. Mientras no exista definitividad en las resoluciones de los órganos jurisdiccionales de las entidades federativas y con cualquier pretexto se de cabida a la federalización del asunto mediante la interposición de un amparo, la justicia local seguirá

<sup>56</sup> *Op. cit.*, nota 1, p. 390.

<sup>57</sup> *Idem.*

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 393.

avasallada por la justicia federal, y el federalismo judicial quedará en el papel pero no en la realidad.

### 3. *Sustitución del anacrónico sistema inquisitivo-escrito por el acusatorio-oral y el debido proceso legal junto con la incorporación de medios alternos para la solución de conflictos*

El tercer eje temático del *Libro blanco* se refiere a “la reforma al sistema de impartición de justicia penal”<sup>59</sup> y casi la totalidad de los objetivos que se proponen son componentes de la oralidad, sin embargo, es curioso hacer notar que ésta y sus principios no se mencionan para nada.

Los llamados “juicios orales” o en breve, “la oralidad”, han sido deformados o malentendidos no sólo por practicantes del derecho sino también por no pocos académicos y hasta juzgadores. En forma simple se piensa que se trata de introducir la plena verbalización durante el procedimiento sobre todo penal, en lugar de plasmar la denuncia, pruebas y sentencia en un documento escrito. También se le ha acusado de ser una suerte de calca del sistema anglosajón de impartición de justicia, sin saber o recordar que se trata de sistemas muy diferentes entre otras razones porque en el modelo mexicano que ya se encuentra en aplicación en algunas entidades federativas,<sup>60</sup> nunca se ha pensado en contar con un jurado (*jury*) que es la pieza clave de aquel pues en éste órgano recae nada menos que la sentencia, mientras que en el sistema mexicano, es competencia del juez. Además de que el procedimiento oral cuenta con antecedentes en nuestro sistema y actualmente se practica en los pueblos y comunidades indígenas.<sup>61</sup>

El sistema acusatorio-oral está sustentado en los principios de inmediatez, contradicción, concentración, publicidad y continuidad y a diferencia del inquisitivo-escrito, además de presumir la inocencia del inculcado hasta que no se demuestre lo contrario, y asegurar su plena participación desde la detención hasta la sentencia, lo integran una serie de derechos del de-

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 398.

<sup>60</sup> En forma destacada Nuevo León y Chihuahua y en camino en Oaxaca y Estado de México.

<sup>61</sup> Véase por ejemplo los juzgados de Paz y Conciliación en Chiapas en los que todo ello procedimiento se sustancia en forma oral.

tenido y sujeto a juicio<sup>62</sup> de la víctima, conjuntamente con la obligación principalísima de la presencia del juzgador desde la fase de averiguación como durante todo el juicio mismo, lo que no sucede en el sistema escrito, entre otras razones, y como se trató de demostrar en el anterior apartado del rezago judicial, la carga de trabajo es tan grande y desproporcionada, que el juez está humana y físicamente incapacitado para atender todas y cada una de las audiencias del proceso, por ello deriva mucha carga de trabajo en los secretarios, lo que explica su número.

La procedencia de las pruebas, en particular la confesional o aquellas obtenidas de manea ilícita, tiene una reglamentación distinta en el procedimiento oral, las limitaciones al Ministerio Público y el uso y abuso de la prisión preventiva adquieren otra significación. En síntesis, se trata de un conjunto de reglas procedimentales que se acompañan de prácticas como la publicidad de todo lo actuado, que permiten asegurar una justicia transparente y expedita. Es esto lo que se busca con esta propuesta que desde luego debe comenzar con la justicia penal, y no sólo delitos culposos sino incluyendo a los graves, e irse expandiendo a otros ámbitos de validez material del orden jurídico.

Por otra parte, carece de sentido insertar el procedimiento oral si no se acompaña de los medios alternos para la solución de conflictos o controversias, como son el arbitraje, la mediación y la conciliación, entre otras, que representan el camino más seguro para el descongestionamiento del sistema judicial, ya que en el fondo, son muchas las personas que no quieren iniciar un juicio para reclamar derechos y prefieren recurrir a la justicia restitutiva para satisfacerlos, o bien buscan un procedimiento menos formal y más rápido para llegar a un arreglo y evitar un buen pleito en juzgados o tribunales. De esta forma, al reducir considerablemente tanto el rezago como la carga judicial, los juzgadores podrían contar con el tiempo necesario y suficiente para atender presencialmente las actuaciones del procedimiento oral, logrando con ello la inmediatez del juez o magistrado.

Finalmente, la tendencia transformadora hacia la especialidad y la oralidad ha fijado por lo pronto su objetivo en la materia penal. Es aquí donde

<sup>62</sup> Como el de conocer el motivo de la detención y plenamente la acusación, hacerle saber sus derechos como persona detenida, el derecho a comunicación, a la asistencia de un abogado o persona de su confianza, a un juicio oral con presencia constante del juez, a evitar el uso inadecuado e improcedente conforme a ley de la prisión preventiva, etcétera.

más se dirige la predominación de la oralidad, lo que conlleva una efectiva aplicación del principio de inmediación procesal, nuevos derechos para el acusado y la víctima, atribuciones acotadas para el MP y desde luego la transparencia y publicidad de los juicios. En pocas palabras, una reforma al sistema de impartición de justicia penal sin la oralidad, equivaldría al maquillaje de un cuerpo viejo pero no a su transformación en un cuerpo nuevo. Por ello es necesario reformar la Constitución,<sup>63</sup> particularmente el artículo 20 y posteriormente reglamentarlo con la ley del debido proceso legal.

Una reforma de especialización-oralidad como la que se propone, conllevaría desde luego una nueva política de transparencia y publicidad de la judicatura, lo que favorecería la certeza ciudadana en su sistema judicial.

La ciudadanía, como destinatario final del servicio judicial, depositaría en mayor grado su confianza, teniendo la seguridad que la forma en que se ingresa al Poder Judicial, la instrucción que se recibe como funcionario judicial, los procesos de selección, los sistemas de vigilancia y disciplinarios, garantizan la excelencia profesional, la exclusividad, honorabilidad, mérito, responsabilidad y superación profesional de sus magistrados y jueces.

#### *4. La consolidación de la SCJN como tribunal constitucional y el Consejo de la Judicatura Federal como administrador del Poder Judicial*

Las tres propuestas anteriores son desde luego útiles y conducentes a la consolidación de los procesos de reforma del Poder Judicial que se iniciaron con los cambios constitucionales en 1994, tanto sobre el Pleno de la SCJN como de la creación del CJF.

En efecto, dotar a la SCJN de la iniciativa de reforma constitucional, o de creación y/o modificación de leyes en los ámbitos de competencia, fortalecen la constitucionalidad de este alto tribunal, desde el momento en que puede ella misma iniciar estos procesos legislativos, sin tener que depender de otro poder federal o incluso local para ello.<sup>64</sup> También la ci-

<sup>63</sup> Actualmente la Cámara de Diputados como cámara de origen y parte en el proceso del constituyente reformador, cuenta con varias iniciativas en ese sentido.

<sup>64</sup> Simplemente hay que recordar que como lo dispone el artículo 71 constitucional sólo el presidente de la República, diputados y senadores al Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados.

rugía mayor al sistema de amparo refrenda esa capacidad ya que serán menos los amparos que le lleguen en revisión y más los que resuelvan los tribunales de circuito o incluso, con la definitividad propuesta, los que se eviten contra resoluciones de los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas.

Sólo con estas dos medidas se estaría resolviendo, en buena parte, uno de los aspectos planteados en la “Acción 21” del *Libro blanco de la reforma judicial*, referente a las instancias encargadas en materia de legalidad, sin tener que crear otras nuevas, ya que basta contener “el servidor del estanque”<sup>65</sup> y de esta manera fortalecer a las existentes, esto es, los tribunales de circuito. La otra, relacionada con las instancias encargadas de las funciones de administración, correspondería al CJF.

También la medida antes propuesta de sustituir el sistema inquisitivo-escrito por el acusatorio-oral, junto con los medios alternos para la solución de conflictos,<sup>66</sup> favorece a la consolidación de la SCJN, ya que no sólo descongestiona a todo el sistema judicial, lo que a la Corte le permite concentrarse más en los asuntos de constitucionalidad de leyes y solución de las controversias constitucionales, sino que además se consigue una justicia mucho más transparente, efectiva y expedita, como quedó sobradamente demostrado por el ejemplo que acaba de dar el Pleno de la SCJN, en el caso reciente de las modificaciones a las leyes de telecomunicaciones que se ventiló en forma pública por el canal del Poder Judicial y se realizó prácticamente en forma oral.<sup>67</sup>

Sin embargo, y en adición a las medidas antes expuestas en esta propuesta de rediseño del Poder Judicial, también deben darse pasos adicionales propios de los dos órganos constitucionales encargados de la función jurisdiccional superior, la SCJN, y de la administrativa, el CJF.

Sobre la naturaleza y funciones de un tribunal constitucional, no existe consenso entre especialistas del tema. Para algunos un tribunal con esa de-

<sup>65</sup> Recordar referencia a la metáfora de Emilio Rabasa Estebanell citada anteriormente en este ensayo: “el problema es igual al de contener el rebose del estanque sin reducir el surtidor, cuando es imposible ampliar el desagüe”.

<sup>66</sup> Como se indicó en el sub-capítulo correspondiente de este ensayo: arbitraje, conciliación y mediación.

<sup>67</sup> Incluso se llegó a difundir por Internet el proyecto de resolución del ministro ponente Sergio Salvador Aguirre Anguiano, de tal suerte que tanto dentro como fuera del Poder Judicial los interesados pudieron conocerlo y opinar. El manejo transparente del caso, fue un éxito rotundo de los ministros del Pleno de la SCJN, que mereció un amplio reconocimiento de la opinión pública.



nominación “no debiera tener funciones a esa rectoría en el control y defensa de la Constitución por encima de cualquier otra actividad jurisdiccional”.<sup>68</sup> Consecuentemente si nuestra SCJN desempeña también algunas funciones de control de la legalidad, además de las de control constitucional, entonces se encuentra a medio camino de ser un tribunal constitucional. Por el contrario, para otros el carácter de tribunal constitucional no se le confiere, ni por su ubicación dentro o fuera del Poder Judicial, ni porque desarrolle otras tareas (como cierto control de legalidad y no solo de la constitucionalidad) además de la fundamental, que es la de ser el intérprete supremo de la Constitución con la capacidad y atribución de invalidar leyes que considere contrarias a esta norma superior.<sup>69</sup> En ese caso la SCJN sí es un pleno tribunal constitucional.

Por mi parte, y como se ha hecho ver a lo largo de este ensayo, creo que la reforma de 1994, sobre todo con las facultades de la SCJN en materia de controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad, así como con la creación del CJF, que descargó una buena parte de las tareas administrativas que realizaba la Corte por medio de una Comisión de Administración, hacia juzgados y tribunales, marcó la tendencia ya irreversible de su conformación como tribunal constitucional, y, por lo tanto, como intérprete supremo de la Constitución, de tal suerte que hoy en día “la Constitución es, lo que la Suprema Corte dice que es”.<sup>70</sup> Esa reforma dio el vuelco definitivo de corte de casación, encargada de la legalidad de los tribunales inferiores a tribunal constitucional, guardián principal y supremo de la constitucionalidad; sin embargo, creo que esa reforma, y con ella la tendencia antes anotada, no ha acabado de consolidarse, en parte por la atención que sigue prestando la Corte a la solución definitiva de amparos,

<sup>68</sup> Nieves Luna Castro, José, *La Suprema Corte como órgano de legalidad y tribunal constitucional*, México, Porrúa, 2006, p. 88. El autor precisa la diferencia entre el modelo norteamericano o de control “difuso” de la constitucionalidad y el modelo europeo o de control “concentrado” que es con el que identifica a nuestra SCJN.

<sup>69</sup> Posición de Edgar Corzo Sosa en “¿Es la Suprema Corte de Justicia de México un Tribunal Constitucional?”, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la reforma del Estado*, México, UNAM-SCJN, 2007, pp. 13-26. En este ensayo el autor realiza un breve análisis de diversos tribunales constitucionales de otros países en apoyo a su punto de vista arriba expuesto.

<sup>70</sup> Azuela, Mariano, “El Consejo de la Judicatura Federal en el entorno actual”, *Coloquio Nacional...*, cit., nota 47, p. 28. Principio derivado del famoso caso *Marbury vs. Madison* en el que el presidente de la Suprema Corte de Justicia norteamericana, John Marshall logra la supremacía constitucional, y el monopolio de la acción interpretativa.

esto es, control de legalidad, y en otra parte, porque no ha acabado de desprenderse de prácticas administrativas que debieran confiarse plenamente al CJF, basadas en atribuciones que le confirió la reforma de 1999.

Actualmente dentro del Poder Judicial existen tres órganos diferentes, los tres con funciones administrativas:

- 1) La administración plena de la SCJN por ella misma.
- 2) La administración de JD y TC por parte del CJF con intervención e injerencia del Pleno de la SCJN.
- 3) La administración del Tribunal Electoral que se comparte en una comisión entre magistrados del propio Tribunal y consejeros del CJF.

Esta triple administración dentro de uno y el mismo poder, el Judicial, tiene el efecto no solo de complicar la administración del conjunto, sino sobre todo, y lo más delicado, afecta a la función jurisdiccional. Lo primero porque finalmente no le está permitiendo al CJF, como bien lo señalara uno de sus presidentes, “ser el elemento adjetivo que proporcione el basamento fundamental a la tarea sustantiva realizada por los juzgadores”<sup>71</sup> ya que al carecer de definitividad al emitir sus resoluciones, que puede revisar el Pleno de la Corte, no obstante que el presidente de éste lo es también de aquél, le restringe severamente en su capacidad de hacer efectivas sus decisiones, con lo que su autoridad jurídica y moral frente a sus administrados resulta mermada. Segundo, porque esta suerte de dualismo de la administración (SCJN y CJF), distrae innecesariamente a nuestro máximo tribunal de su función principal y suprema: el control de la constitucionalidad.

Mientras esa situación no se resuelva en definitiva, continuarán escuchándose las voces de quienes claman por crear un tribunal constitucional y dejar a la SCJN como corte de casación,<sup>72</sup> o bien crear una corte de casación ocupada de las funciones de control de legalidad que en la actualidad realiza la Corte, y dejar a ésta exclusiva y excluyentemente como tribunal constitucional,<sup>73</sup> incluso con algunas variantes como crear

<sup>71</sup> Azuela, Mariano, “El Consejo de la Judicatura Federal en el entorno actual”, *Coloquio Nacional...*, cit., nota 47, p. 54.

<sup>72</sup> Entre otros el PRD presentó esta propuesta como parte de su plataforma de reforma del Poder Judicial dentro de la Reforma del Estado.

<sup>73</sup> Opinión de Rabasa Estebanell, Emilio, *op. cit.*, nota 22.

una Sala de control de legalidad o una Sala únicamente para el control constitucional dentro de la SCJN.<sup>74</sup>

Estimo que la decisión final que se adopte sobre el rediseño o nueva ingeniería judicial a este respecto, debe tener como criterio central, la autonomía e independencia del Poder Judicial en su conjunto (y no sólo de alguna o algunas de sus partes), tanto la externa como la interna,<sup>75</sup> ya que esta garantía “constituye además un derecho fundamental de los ciudadanos a la tutela judicial, que constituye que el conocimiento de las causas judiciales corresponda a un tribunal independiente e imparcial”.<sup>76</sup> Autonomía e independencia judiciales son necesarias para el fortalecimiento del Poder Judicial y con ello del régimen de separación de poderes en México.

#### VIII. A MANERA DE CONCLUSIÓN

El paquete de propuestas de políticas públicas que aquí se ha expuesto para el rediseño del Poder Judicial Federal, no se desvincula del todo de los cuatro ejes temáticos<sup>77</sup> contenidos en el *Libro blanco de la reforma judicial*, simplemente los replantea y profundiza en torno al eje central del fortalecimiento de la judicatura para asegurar y consolidar el Estado de derecho.

Recuérdese, como se indicó al principio de este trabajo, lo que en el fondo se busca, es el óptimo equilibrio en el régimen de división de poderes de México, sin el cuál no hay democracia posible, como claramente quedó señalado en el Coloquio Nacional convocado por el CJF para conmemorar los 10 años de su fundación, al indicar que la reforma del 94, y concretamente la creación del CJF, “han servido para redimensionar nues-

<sup>74</sup> Respecto de esta variedad de modelos para la organización del Poder Judicial mexicano, véase la obra de Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, México, Fundap, 2002, pp. 110 y 111.

<sup>75</sup> Sobre la doble naturaleza de la independencia judicial externa, frente a los otros poderes estatales y fácticos e interna de los distintos componentes del Poder Judicial, véase la conferencia de la magistrada de Circuito, María del Carmen Sánchez Hidalgo, en *Coloquio Nacional...*, cit., nota 47, p. 61.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 61.

<sup>77</sup> Con excepción de la propuesta de sustitución del sistema inquisitivo-escrito por el acusatorio-oral que no figura de manera explícita en los ejes temáticos aunque sí en forma implícita en el tercero relativo a la reforma al sistema de impartición de justicia penal.

tro sistema de justicia y para apuntalar la división de poderes de la República, base de cualquier sistema democrático si quiere serlo de verdad”.<sup>78</sup> No debe por lo tanto perderse de vista el objetivo final de un proceso de rediseño y reforma del Poder Judicial dentro del marco de la reforma del Estado. No se trata únicamente de fortalecer al Poder Judicial por sí mismo, sino como el requisito *per cuam* del equilibrio del poder político en nuestro país, y con ello de la consolidación de nuestra todavía muy joven y frágil democracia. Sin la plena independencia, autonomía y presencia del Poder Judicial Federal, esto es imposible. Ninguna democracia consolidada y por lo tanto fuerte en el mundo, tiene un Poder Judicial débil. Sólo con el robustecimiento de nuestro sistema de justicia, como el componente más importante de la reforma del Estado, alcanzaremos en México la plena democracia.

#### IX. BIBLIOGRAFÍA

- AZUELA GÜITRON, Mariano, *Ceremonia de develación de la estatua de Emilio Rabasa Estebanell*, México, Suprema Corte de Justicia, 2006.
- BAGEHOT, Walter, *The English Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, México, Consejo de la Judicatura Federal, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.
- CONSEJO DE LA JUDICATURA, *Compendio del Informe Anual de Labores del Consejo de la Judicatura Federal*, México, 2004, 2005 y 2006.
- CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, Foros del Coloquio Nacional, *La Administración de los Poderes Judiciales a partir de la Reforma Constitucional de 1994* y Coloquio Internacional, *La Independencia del Poder Judicial, el papel de los Consejos de la Judicatura. Perspectivas y Retos*, México, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura, 2006.
- El Consejo de la Judicatura Federal a 10 años de su creación. Memoria de un aniversario*, México, 2005.
- ELÍAS GUTIÉRREZ, Sergio y RIVES, Roberto, *La Constitución mexicana al final del siglo XX*, México, Las Líneas del Mar, 1994.

<sup>78</sup> *El Consejo de la Judicatura...*, cit., nota 37, p. 41.

- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Justificación conceptual de los consejos de la Judicatura”, *Memoria 2005*, México, El Colegio de México, 2005, separata.
- , “Breves reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura”, *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.
- y FIX-FIERRO, Héctor, *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM, 1996.
- MELGAR ADALID, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, México, Porrúa, 2000.
- MORENO CATENA, Víctor (dir.), *Manual de organización judicial*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.
- NATARÉN NANDAYAPA, Carlos F. y CASTAÑEDA PONCE, Diana (coords.), *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la reforma del Estado*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- NIETO, Alejandro, *El desgobierno judicial*, Madrid, Trota, 2005.
- NIEVES LUNA CASTRO, José, *La Suprema Corte como órgano de legalidad y tribunal constitucional*, México, Porrúa, 2006.
- RABASA ESTEBANELL, Emilio, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, México, Porrúa, 1969.
- , *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1976.
- , “Organización de la Suprema Corte y juicio de amparo”, *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917. Antología*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos sobre la Revolución Mexicana-Secretaría de Gobernación, 1987.
- SÁNCHEZ AGUILAR, Manuel, *Organización judicial*, Madrid, Colex, 2001.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*, México, 2006.
- WOODROW, Wilson, *El gobierno congresional. Régimen político de los Estados Unidos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.