

## EL CONSEJO DE LA JUDICATURA COMO FACTOR COADYUVANTE EN EL FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Rafael SÁNCHEZ VÁZQUEZ\*

Los consejos de la Judicatura tienen a su cargo la selección, preparación, capacitación, adscripción, promoción, supervisión, y eventualmente incluso la sanción de los funcionarios de justicia. Nos encontramos que sobre el aparato de justicia de México sigue dándose una gran presión procedente de un número creciente de abogados que no saben derecho. Así, puede parecer ésta una verdadera paradoja, pero es una realidad social que debemos reconocer.\*\*

Diego VALADÉS

A mayor autonomía e independencia formal y material del Poder Judicial federal y local en la República mexicana, se logrará fortalecer y desarrollar la cultura del respeto a las instituciones jurídicas que conforman el Estado de derecho social democrático.

Rafael SÁNCHEZ VÁZQUEZ

\* Doctor y maestro en derecho por la UNAM; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III; profesor investigador en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la BUAP.

\*\* Palabras del doctor Diego Valadés durante la ceremonia de inauguración del ciclo de mesas redondas por el octavo aniversario del Consejo de la Judicatura Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, mayo 26 de 2003.

SUMARIO: I. *Presentación*. II. *Planteamiento del problema*. III. *Algunas consideraciones acerca de la autonomía e independencia del Poder Judicial en México*. IV. *La trascendencia del Consejo de la Judicatura como factor coadyuvante en el fortalecimiento de la autonomía e independencia del Poder Judicial en las entidades federativas*. V. *Propuestas*.

## I. PRESENTACIÓN

Mi participación se inscribe en la Mesa 1, intitulada “Fortalecimiento de los poderes judiciales en las entidades federativas”, con la ponencia “La trascendencia del Consejo de la Judicatura como factor coadyuvante en el fortalecimiento de la autonomía e independencia del Poder Judicial en las entidades federativas”.

A continuación me permito expresar algunas reflexiones de ilustres juristas mexicanos, con el propósito de contextualizar la complejidad en que se desarrolla la administración, procuración e impartición de justicia en todo lo ancho y largo de la República mexicana. Hace más de 165 años, el joven y talentoso jurista jalisciense Mariano Otero consideraba que “de la mejora material depende también la realización de un orden social fundado sobre la libertad y la justicia”. El establecimiento de un orden social equitativo y justo en el que la libertad sustituya un día completamente a la servidumbre, la igualdad a los privilegios, y la voluntad nacional a la fuerza bruta, depende también de la realización de las condiciones. Sencilla expresión del problema social. Las leyes se deben dirigir a garantizar a cada individuo, con el menor sacrificio posible, la satisfacción de todas sus facultades de hombre, y la organización de los poderes públicos no tiene otro objeto que el de establecer el poder más propio para expedir, conservar y ejecutar esas leyes tutelares de los derechos humanos y de las relaciones sociales.<sup>1</sup>

Igualmente, Otero se distinguió por establecer una cultura que fortaleciera la probidad de los funcionarios públicos. También se caracterizó por no dejar a la casualidad como hacedora de nuestras desventuras, sino

<sup>1</sup> Otero, Mariano, *Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República mexicana*, México, Impreso por Ignacio Cumplido, 1842, Biblioteca Jalisciense-Instituto Tecnológico de la Universidad de Guadalajara, pp. 27, 28, 29, 32, 33, 35, 37, 45, 48 y 53.

de encontrar las causas y razones que explican y justifican dichas problemáticas.<sup>2</sup>

Por otra parte, Juventino V. Castro considera que la corrupción no sólo la identificamos en la esfera pública, sino también la que se desarrolla en el ámbito privado. Por ello, debe entenderse que la estrategia para combatir a la corrupción debe abarcar a todos los sectores sociales, a los sujetos de todas las edades, a todas las clases, a todos los sectores de ubicación de la corrupción social, que tanto ataca a los derechos humanos y a los derechos en general, de los mexicanos. [Igualmente, combatir a la delincuencia organizada, luchar contra el tráfico internacional de estupefacientes y sustancias psicotrópicas]. Asimismo, se requiere simplificar los trámites administrativos a fin de evitar la corrupción, por lo cual se torna oportuno el reconocer la misma responsabilidad penal, administrativa y social entre el corruptor y el corrupto.<sup>3</sup>

Por su parte, Guillermo Zepeda Lecuona percibe que el Estado mexicano aún se encuentra lejos de lograr un auténtico Estado de derecho, toda vez que la procuración e impartición de justicia en nuestro país se desarrolla en escenarios de ineficacia e incertidumbre.

Consecuentemente, nuestro país aún está lejos de alcanzar un auténtico Estado de derecho. En todos los eslabones del sistema de justicia se perciben deficiencias, incertidumbre y altos costos. La seguridad pública, la procuración de justicia, el desempeño de los tribunales y el sistema penitenciario quedan rezagados ante la escalada de la delincuencia.<sup>4</sup>

Además, es inaplazable el establecimiento de medios alternativos para la solución de controversias, a través de procedimientos procesales ágiles. Es decir, que se realice mediante un procedimiento rápido, fluido y próximo al juez, eliminando el procedimiento escrito y su excesivo formalismo, celebrando pocas audiencias y agilizando los pasos procedi-

<sup>2</sup> Sánchez Vázquez, Rafael “La impronta de don Mariano Otero en el Acta de Reformas de 1847”, *La actualidad de la defensa de la Constitución de la nación. Memoria del Coloquio Internacional en la Celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, origen Federal del Juicio de Amparo Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1997, p. 330.

<sup>3</sup> Castro, Juventino V., *La mutación estructural del derecho en México*, México, Porrúa, 1998, pp. 60-63.

<sup>4</sup> Zepeda Lecuona, Guillermo R., “Notas para un diagnóstico de la procuración de justicia en el fuero común”, en García Ramírez Sergio, *Liber ad honorem...*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998. t. II, p. 1547.

mentales. Toda vez que con el sistema actual, por escrito, riguroso y bajo citatorios escalonados, se propicia la corrupción judicial, ya que, funcionarios y litigantes se muestran en su artículo 17 constitucional a agilizar o a eliminar trámites mediante prebendas o cohechos. Además, la justicia en cualquier forma debería promoverse como pronta, expedita, completa e imparcial, como lo manda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>5</sup>

En teoría, el sistema que existía en México para la designación de magistrados y jueces federales era perfecto, porque respondía a las ideas de los sistemas del *common law* en este renglón y al principio del autogobierno del Poder Judicial Federal: el pleno de la Suprema Corte los designaba sin la menor intervención de ningún otro poder: manos completamente libres para la Suprema Corte. Sin embargo, el sistema degeneró, e incluso se prestó a situaciones muy inconvenientes, construyéndose un “régimen de clientelismo”, ya que un ministro hacía la proposición para la designación de un juez o magistrado “por turno”, y su propuesta era automáticamente aceptada por los demás ministros, para que cuando a otro le tocara “el turno” tampoco se le fuera a realizar ninguna objeción. Así, el ministro tenía su “clientela”, a la que cuidaba y protegía, para lograr buenas adscripciones y promociones, y si el magistrado o juez cliente cometía alguna infracción leve, regular, grave o muy grave, lo protegía. Bajo el principio de que un “escándalo” lesionaba al Poder Judicial federal, se llegó a proteger a magistrados y jueces incapaces o deshonestos: si la falta era leve o regular, se les cambiaba de adscripción; si era grave, se les solicitaba la renuncia, y nada más. Este sistema, que incurrió incluso en casos de corrupción, llegó a abarcar a algunos ministros, siendo el caso más conocido el de Braum de Acapulco, y por el cual un ex ministro fue consignado penalmente. Las quejas administrativas contra un juzgador federal se estrellaban ante este muro, y era casi imposible que prosperaran.<sup>6</sup>

Habida cuenta lo antes manifestado, se explica y justifica la razón de ser de la presencia del Consejo de la Judicatura como antídoto para hacerle frente a las disfunciones antes expresadas. Al respecto, Héctor Fix-Zamudio y Héctor Felipe Fix Fierro, quienes estiman que con la introducción del Consejo de la Judicatura a nivel federal y en algunas entidades

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 64 y 65.

<sup>6</sup> Carpizo, Jorge, *Otra reforma constitucional: la subordinación del Consejo de la Judicatura Federal*. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/2/cl/cl10.htm>

federativas se abre una etapa de experimentación y perfeccionamiento de la institución. En particular, el hecho de que la reforma a la Constitución federal no haya establecido la obligación de los estados de crear un organismo similar les ofrece a éstos un amplio margen para hacer evolucionar la institución. (En todo caso, puede decirse que es necesario un conocimiento más profundo de la institución, a fin de que su perfeccionamiento y evolución futuros procedan con pasos más firmes).<sup>7</sup>

Si bien no parece probable en un futuro inmediato que los miembros de estos consejos judiciales, o al menos los que son jueces y magistrados, sean electos democráticamente por el voto directo o indirecto de las diversas categorías de jueces, magistrados y sus auxiliares, como ocurre en las legislaciones italiana, portuguesa y la española hasta 1985, la intervención de los representantes de estas categorías implica un elemento democrático, pues como se ha dicho, con dicha intervención se superan las decisiones verticales que han prevalecido hasta la introducción de los propios consejos.<sup>8</sup>

Por su parte, Pablo Lucas Murillo de la Cueva considera que “El Poder Judicial, [es decir el que ejercen los juzgados y tribunales juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado en todo tipo de procesos], ha experimentado en los últimos años un proceso de robustecimiento que le ha situado a la altura de su significación objetiva”.<sup>9</sup>

Además, el autor en comentario expresa:

Pues bien, podemos observar que, con muy pocas innovaciones conceptuales, con prácticamente el mismo instrumental que aparece ya en las Constituciones decimonónicas, ese Poder Judicial (tanto en su dimensión objetiva de potestad, cuanto en su vertiente subjetiva, organizativa e institucional) se ha ido llenando de contenido. En efecto, las transformaciones jurídicas y políticas que acompañan al establecimiento del Estado social y democrático de Derecho, entre otras cosas, han supuesto la potenciación

<sup>7</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, *Cuadernos para la Reforma de la Justicia. El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, t. III, pp. 73 y 82.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 82.

<sup>9</sup> Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, “El Poder Judicial en el Estado autonómico”, en Morodo, Raúl y Vega, Pedro de, *Estudios de teoría del Estado de derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, México, Servicios de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, t. IV, p. 2659.

de la posición y de las facultades del juez. Básicamente se ha llegado a ese resultado (por lo demás, implícito, latente, en la propia idea de Estado de Derecho) a través de las siguientes vías:

a) Su consideración como garante natural de los derechos e intereses legítimos de las personas;

b) Su responsabilidad de proteger especialmente los derechos fundamentales;

c) Su función de control del sometimiento de la acción administrativa a la ley y al Derecho;

d) Su colaboración en la salvaguardia de la supremacía de la Constitución, entendida ésta como norma jurídica directamente eficaz.<sup>10</sup>

La politización de la existencia en general y del derecho en particular debido al Estado ha penetrado en el pensamiento jurídico a causa de la confusión que introdujo entre lo político y lo jurídico, a los equívocos sobre la naturaleza de la política y del derecho y a la inercia histórica. Refleja la victoria en el mundo moderno del poder político sobre el jurídico, manifestaciones distintas y antagónicas del poder temporal: el poder del gobierno (soberano político) y el del pueblo (soberano jurídico). La causa principal es el Estado, que no es una forma política natural, sino artificial, un artefacto que monopoliza o pretende monopolizar todo lo que puede implicar soberanía, en realidad todos los poderes; en suma, la política.<sup>11</sup>

Es preocupante la tendencia actual de querer politizar al Poder Judicial. Al respecto, Dalmacio Negro considera que el derecho, en su sentido originario y estricto, es universal, y tiene una mera función relacional; es derecho de relaciones, pues no contempla la creación de situaciones particulares, sino clarificar, ordenar, orientar las relaciones sociales según la idea de lo recto en caso de conflicto. El primero tiene como finalidad la organización; el segundo, la ordenación. De ahí dos formas de entender la ley: como orden o mandato y como relación derivada de la naturaleza de las cosas, según la famosa definición de Montesquieu.

De suma importancia es la siguiente estimación:

Por lo pronto, el “Poder” Judicial no es político, sino jurídico: pertenece a la sociedad, en rigor al pueblo, no al Estado. En consecuencia,

<sup>10</sup> Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, *op. cit.*, pp. 2659 y 2660.

<sup>11</sup> Negro Dalmacio, “En torno a la naturaleza del Poder Judicial”, en Morodo, Raúl y Vega, Pedro de, *Estudios de teoría... cit.*, t. III, p. 2202.

los funcionarios del Poder Judicial no deben olvidar que son servidores públicos. De ahí su compromiso con el pueblo, y dejar a un lado toda conducta de prepotencia; sino al contrario, están obligados a dar atención respetuosa, gratuita, pronta y expedita a los justiciables.

Debido a que la doctrina vigente de la soberanía unifica la soberanía política, propia del Ejecutivo, y la jurídica, que es la del pueblo, es normal hablar de poder político y poder jurídico. El “poder” jurídico (el impersonal del derecho) es verdadero soberano, en tanto descansa, en último análisis, en el consenso de la opinión pública (la *communis opinio* de Cicerón) acerca de lo que es derecho, recto, cuyo deber ser es la justicia. Por eso está en pugna permanente con el poder político soberano, al que quiere controlar y someter, siendo con más frecuencia sometido por él. La problemática del “poder” Judicial pertenece así a la más amplia del poder jurídico, en cuyo contexto ha de ser contemplada. Sin embargo, la expresión “poder judicial” es, evidentemente, equívoca: aunque el Judicial constituye una parte del “poder jurídico”, que comprende lo judicial y lo legislativo (las ramas judicial y deliberativa de la *polis* (unidad política muy integrada, decía Aristóteles), incluyendo la influencia que tienen en la regulación de la vida colectiva el derecho, las actividades jurídicas, los jueces, los juristas y el sentimiento jurídico del pueblo.<sup>12</sup>

De los tres poderes clásicos, únicamente el Ejecutivo (fuerza, poder coactivo) es propiamente político y políticamente soberano, puesto que decide sin contar con los otros dos al sobrevenir una situación excepcional decide políticamente.<sup>13</sup>

El Legislativo, que no es fuerza, es también social por su origen. En la práctica, una vez constituido como una suerte de “*pouvoir* espiritual”, adquiere un carácter relativamente mixto, en parte político, y, en parte, social o jurídico (salvo en una democracia pura ideal), pues al articularse conforme al principio de la representación política, debido a la “ley de hierro de la oligarquía”, tiende a debilitarse su carácter jurídico; mas como “poder” es una invención de la teoría del Estado, *deus mortalis*, legislador en su territorio como Dios Creador en el universo.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Negro Dalmacio, *op. cit.*, p. 2206.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 2203.

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

## II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En cuanto a los problemas que se identifican en la administración, procuración e impartición de la justicia en México, cabe hacer mención, entre otros, a los siguientes: los rezagos, demoras en la resolución de los casos, la falta de previsibilidad jurídica, la ausencia de independencia del Poder Judicial con el Ejecutivo, la corrupción en el Poder Judicial genera desconfianza a través de resoluciones carentes de imparcialidad, el excesivo formalismo en los procedimientos se ponen por encima de las resoluciones de los casos.

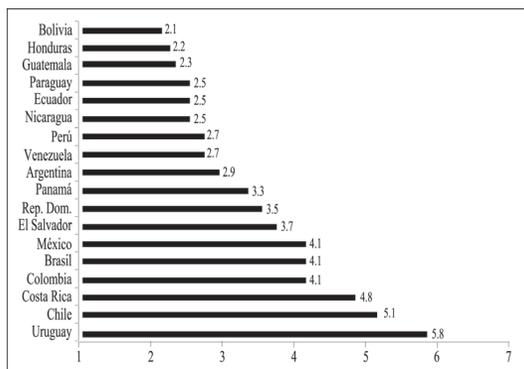
¿Por qué motivos el Poder Judicial en México ha perdido credibilidad y legitimidad?

¿Qué hacer para lograr una mayor transparencia, imparcialidad y objetividad en las resoluciones del Poder Judicial?

¿En qué forma la facultad de nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por parte del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como conocer de las renunciaciones de éstos, al conocer de la licencia a los ministros de la Corte por más de un mes, se vulnera la autonomía e independencia del Poder Judicial?

Ahora bien, por lo que concierne a los tribunales de justicia de las entidades federativas, también se presenta la injerencia del Ejecutivo del estado.

Estas causas ponen de manifiesto las importantes deficiencias de los canales formales, que convierten al sistema de justicia en un ente vulnerable.



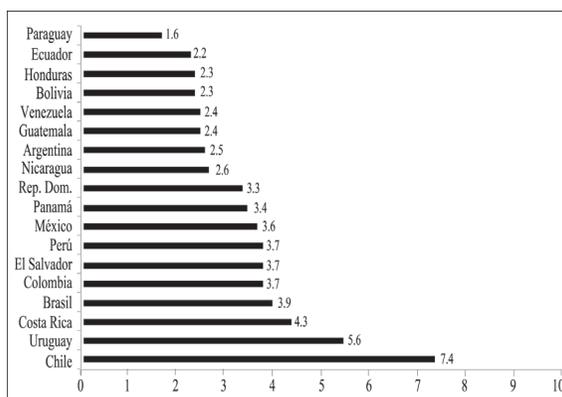
1. Este indicador intenta medir en qué medida las empresas recurren a sobornos para obtener una decisión judicial favorable. Una puntuación cercana a 1 supone que este tipo de pagos encubiertos está muy extendido, mientras que una puntuación cercana a 7 es casi inexistente.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del *World Economic Forum* (2004).

Así pues, no es suficiente con que los jueces sean independientes, sino que además deben ser responsables y cumplir con normas de conducta profesional y de ética judicial. Algunos países han adoptado códigos de ética como parte del proceso de reforma judicial.<sup>15</sup>

De hecho, el carácter impredecible de las decisiones judiciales se erige como uno de los principales problemas para el correcto funcionamiento de las empresas y sus negocios. Como apunta el Banco Mundial (2003), el fortalecimiento del Estado de derecho está estrechamente relacionado con el desarrollo económico y la reducción de la pobreza.

La efectiva independencia judicial es fundamental para mejorar la eficiencia y acceso al sistema de justicia; debe encarar los problemas derivados de la corrupción y los de su erradicación. Los estragos causados por los sobornos y la corrupción son, sin lugar a dudas, una de las principales patologías de Latinoamérica y que más erosionan la imparcialidad de los tribunales. Como recoge el Banco Mundial (2003), la corrupción en el sistema de justicia es particularmente perjudicial para la independencia judicial y afecta negativamente la confianza pública en esta institución. La existencia de casos de corrupción en el seno del Poder Judicial es aún más reprochable si tenemos en cuenta que es la propia judicatura la encargada de luchar contra esta clase de actividades ilícitas, y más en América Latina y el Caribe, donde este fenómeno está sumamente arraigado, lo cual genera un cuestionamiento de la legitimidad del mismo sistema democrático.

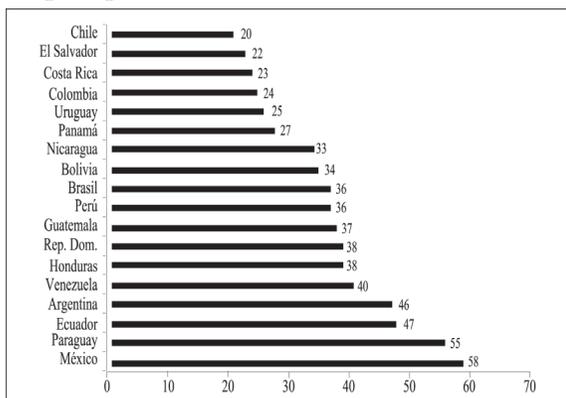


1. Indicador que mide el nivel de corrupción existente en un país. Los valores oscilan en una escala que va del 0 al 10, dónde el 10 representaría a un país totalmente libre y limpio de corrupción, mientras que el 0 correspondería a un país altamente corrupto.

Fuente: elaboración propia a partir de *Transparency International*.

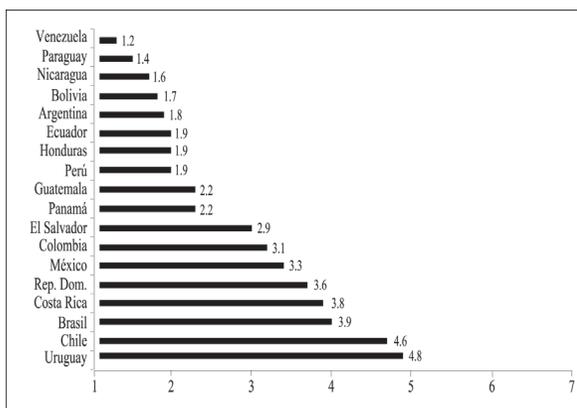
<sup>15</sup> Marc Bou, *El sistema de justicia en América Latina: entre las reformas y la inercia institucional*, <http://www.iigov.org/wp/index.drt?edi=13110>

La percepción de los ciudadanos sobre las probabilidades de sobornar a un juez. Los porcentajes varían de un país a otro. México y Paraguay son los que salen peor parados.<sup>16</sup>



1. Respuestas a la pregunta: imagine que un amigo suyo extranjero, que no conoce nuestro país, le pregunta que probabilidades hay aquí de poder sobornar aun juez para conseguir una sentencia favorable. ¿Que diria Ud.? Aquí sólo “Tienen muchas probabilidades” más “Tienes bastantes probabilidades”.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Latinobarómetro 2004.



1. Este indicador permite establecer si el Poder Judicial es independiente de influencias por parte del gobierno, ciudadanos o empresas. Una puntuación cercana a 1 significa que el Poder Judicial está fuertemente influenciado, mientras que un valor cercano a 7 expresa que esta Institución es totalmente independiente.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del *World Economic Forum* (2004).

América Latina arrastra una cultura jurídica formalista y ritualista, donde los procedimientos y el fetichismo de los términos legales se imponen por encima de la resolución de los casos. Esta práctica, propia de

<sup>16</sup> *Idem.*

jueces y sustentada estratégicamente por los abogados, alimenta la desigualdad existente, ya que supone unas demoras interminables y, por tanto, una clara barrera en el acceso a la justicia de los más desamparados.<sup>17</sup>

### III. ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL EN MÉXICO

La independencia judicial es uno de los presupuestos esenciales para el funcionamiento del Poder Judicial. Se trata de una garantía instaurada para impedir injerencias de los otros poderes en la resolución de litigios sometidos a su conocimiento.<sup>18</sup>

Un sector de la doctrina opina que durante años, el Poder Judicial de la Federación jugó un papel de poca importancia en el esquema de división de poderes. El motivo de tal concepción residía en la actuación de dicho Poder en la vida nacional desde su establecimiento como órgano de control político-constitucional en 1857, hasta 1987, fecha en que comenzó su reforma sustancial.

La palabra “independencia” significa “cualidad o condición de independiente”; “libertad, especialmente la de un Estado que no es tributario de otro”; y “entereza, firmeza de carácter”.<sup>19</sup> Por su parte, por “independiente” puede entenderse “que no tiene dependencia, que no depende de otro”; “autónomo”; “dicho de una persona: que sostiene sus derechos u opiniones sin admitir intervención ajena”.<sup>20</sup> En cuanto al vocablo “judicial”, deriva del latín *iudicialis*, y significa “perteneciente o relativo al juicio, a la administración de justicia o a la judicatura”.<sup>21</sup>

Por su parte, Rafael de Pina define así a la independencia judicial:<sup>22</sup>

Potestad conferida a los jueces en virtud de la cual se encuentran en la posibilidad de administrar justicia de acuerdo con su ciencia y su conciencia, sin que estén sujetos a consignas o directrices de los órganos de

<sup>17</sup> Bou, Marc, *El sistema de justicia en América Latina: entre las reformas y la inercia institucional*, <http://www.iigov.org/wp/index.drt?edi=13110>

<sup>18</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Independencia del Poder Judicial de la Federación*, México, SCJN, 2006, p. 7.

<sup>19</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 2001, t. II, p. 1266.

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

<sup>21</sup> *Idem*.

<sup>22</sup> Pina, Rafael de y Pina Vara, Rafael de, *Diccionario de derecho*, 31a. ed., México, Porrúa, 2003, p. 317.

los demás poderes del Estado, o de los órganos superiores del poder a que pertenecen.

Esta potestad se destruye o merma considerablemente cuando se establece como obligatoria para los jueces inferiores la jurisprudencia de los superiores. La independencia es un requisito inexcusable para el ejercicio de la función jurisdiccional.

El juez que no es independiente, en realidad no es un verdadero juez. Juez independiente sólo lo es el que se encuentra en condiciones de resolver cualquier caso que le competa con arreglo a su ciencia y a su conciencia.

Desde el punto de vista institucional estructural, la independencia judicial se dirige a lograr un poder autónomo y libre de injerencias en su actividad, de modo que pueda convertirse en equilibrio y control del principio de división de poderes.<sup>23</sup>

Juan Luis Requejo Pagés considera que la independencia judicial<sup>24</sup> es la institución en cuya virtud se delimita el sector del ordenamiento jurídico que encierra los elementos relevantes para que el juez, al ejercer jurisdicción, se desconecte de lo que no integra el núcleo argumentativo y de actuación en que debe permanecer para aplicar el derecho. Esta desvinculación permite que el ordenamiento jurídico sea la única base para que el juez decida qué norma debe aplicar y cómo hacerlo, más allá de cualquier tipo de interferencia, lo que anula la relevancia jurídica de toda orden o requerimiento destinado a influir en su criterio.

En efecto, la independencia de los tribunales<sup>25</sup> significa que éstos se encuentran sujetos únicamente a la Constitución y a las leyes, por lo que ni los órganos o funcionarios del Estado y menos aún los particulares pueden influir en el sentido de sus fallos.

Los artículos 3o., 17, 39, 40, 49 y 100 de la Constitución federal determinan, específicamente, que el proceder de los integrantes del Poder Judicial de la Federación se ciña a los principios de independencia, imparcialidad, objetividad, profesionalismo y excelencia, a fin de satisfacer las expectativas sociales de impartición de justicia. Este imperativo constitucional, junto con la necesidad de sistematizar los lineamientos

<sup>23</sup> Gozaíni, Osvaldo Alfredo, *La justicia constitucional. Garantías, proceso y Tribunal Constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1994, p. 249, cit. por *ibidem*, p. 31.

<sup>24</sup> Requejo Pagés, Juan Luis, *Jurisdicción e independencia judicial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, p. 164, cit. por *ibidem*.

<sup>25</sup> Fix-Fierro, Héctor, "Artículo 17", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, t. 1, p. 261, cit. por *ibidem*.

conductuales idóneos para que el juzgador sea congruente con la aplicación cabal del derecho, motivaron que en agosto de 2004 los plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral y del Consejo de la Judicatura Federal aprobaran el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación.<sup>26</sup>

Nuestra Constitución consagra este modelo de democracia occidental. En efecto, en el artículo 3o. encontramos lo que el constituyente entendió por democracia: “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. De esta definición se desprende que, además de la democracia política, nuestra Constitución concibe otro tipo de democracia: la democracia social. Bella aspiración de un pueblo que consagra todas las instituciones estatales a su servicio y para la búsqueda del bien y la felicidad comunes.

Habida cuenta lo antes mencionado, es incuestionable y ocioso pensar que formalmente en nuestro país no existe un Estado de derecho democrático, de marcado corte social, ya que está garantizada la gratuidad de la administración de la justicia, por la simple y sencilla razón de que las personas que se desempeñan en la procuración, administración e impartición de justicia reciben una remuneración adecuada e irrenunciable para el desempeño de su función. Lamentablemente, dicha actividad tan delicada se llega a distorsionar cuando los funcionarios manchan su fama pública por las mieles de la corrupción.

La importancia de la independencia judicial está fuera de dudas. La independencia de jueces y magistrados en el desempeño de sus funciones jurisdiccionales es uno de los pilares básicos del Estado de derecho y fundamento principal para el éxito de las reformas judiciales. Existe cierto consenso en analizar la independencia de la judicatura desde una doble vertiente: la externa y la interna. La independencia externa se refiere a la autonomía de esta institución no sólo de las presiones ejercidas por parte de otros poderes públicos del Estado (especialmente del ejecutivo), sino también de los intereses privados; mientras que la independencia interna se da cuando los jueces no reciben presiones de otras instancias judiciales y desempeñan sus tareas sometiéndose únicamente al imperio de la ley y al margen de consideraciones de clase, raza, etnia, etcétera.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> *La independencia del Poder Judicial de la Federación, cit.*, p. 32.

<sup>27</sup> Bou, Marc, *El sistema de justicia en América Latina: entre las reformas y la inercia institucional*, <http://www.iigov.org/wp/index.drt?edi=13110>

Ahora, preguntémosnos: ¿es el Poder Judicial federal independiente del presidente de la República? Es decir, ¿los tribunales federales resuelven con objetividad e imparcialidad, sin importarles las presiones de que pueden ser objeto, los casos que se les presentan? Las anteriores preguntas han sido contestadas de diversas maneras:<sup>28</sup>

Juan Miguel de Mora afirma que “el poder judicial es tan servil como el legislativo”, y que “por lo que respecta al poder judicial su dependencia es tan obsecuente como la del legislativo y cuando algún hombre honrado llega a un puesto en el cual se niegue a obedecer las órdenes ‘de arriba’ dura muy poco tiempo en él”. En un análisis respecto a la independencia e imparcialidad de un juzgador, necesario es referirse a sus garantías judiciales.<sup>29</sup>

De acuerdo con el tratadista Héctor Fix-Zamudio, podemos decir que las garantías judiciales son los instrumentos que se utilizan para lograr la independencia, autonomía, dignidad y eficacia de los tribunales, siendo éstas principalmente cuatro: la designación, la estabilidad, la remuneración y la responsabilidad de los funcionarios judiciales.

Como bien dice Alsina, estas garantías no se establecen en interés de la persona del juez, “sino para asegurar la independencia de sus funciones, de modo que a él corresponde en primer término respetarlas y hacerlas respetar”.

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia son, de acuerdo con los artículos 89, fracción XVIII, y 96, designados por el presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.<sup>30</sup>

Se ordena la intervención de la Cámara de Senadores con objeto de lograr la autonomía de los ministros, para que no deban su nombramiento exclusivamente al Poder Ejecutivo, sino que también intervenga en él el Legislativo. Nava Negrete, refiriéndose a esta situación, aunque a diferente clase de jueces, opinó que lo anterior hubiera sido suficiente garantía en un país como Francia (o Norteamérica, decimos nosotros), en donde el Legislativo es un efectivo poder; pero en México su intervención resulta de mero trámite.<sup>31</sup> La Constitución original de 1917 señalaba

<sup>28</sup> Carpizo, Jorge, *El presidencialismo en México*, 2a. ed., México, Siglo XXI, 1979, p. 177.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 181.

<sup>30</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 181.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 182.

que los ministros de la Suprema Corte serían designados por el Congreso de la Unión en funciones de colegio electoral, siendo los candidatos propuestos, uno por cada legislatura local, en la forma que ordenara la propia ley local. Empero, este sistema se modificó, y su reforma se publicó en el *Diario Oficial* el 20 de agosto de 1928, para configurar el sistema que tenemos actualmente, y que está inspirado en el norteamericano; en éste ha dado buen resultado, porque el Senado vigila realmente los nombramientos, los que reciben la atención de la opinión pública, pero en México esas designaciones quedan en las manos exclusivas del presidente. Por ello se han propuesto ciertas modalidades a nuestro sistema:

Fix-Zamudio opina que el sistema podría mejorarse si el presidente no tuviera las manos absolutamente libres, ya que está sometido a compromisos políticos no fáciles de eludir. Por tanto, sería posible que la designación continuara como facultad del presidente, pero haciendo que éste escogiera de ternas que por turno le presentarían los colegios de abogados, los miembros del Poder Judicial, y las facultades y escuelas de derecho de la República.<sup>32</sup>

Flores García piensa que los jueces que empezaran la carrera judicial deberían entrar en ella mediante oposiciones y concursos. Para los ministros de la Suprema Corte y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, un jurado calificador podría examinar los méritos de los candidatos a esos cargos y fungir como asesor del presidente para que éste realizara la designación con base en una opinión autorizada.

Alcalá-Zamora y Castillo opina que se debe sustraer totalmente el nombramiento de los funcionarios judiciales a la injerencia del Ejecutivo, y que se debe crear una verdadera carrera judicial independiente.

En el derecho constitucional de América Latina, especialmente en el de Venezuela, Perú y Colombia, se ha venido instituyendo la figura del consejo de justicia o de la magistratura, que se compone con representantes del Poder Judicial (con carácter mayoritario) y del Legislativo y Ejecutivo, teniendo la función de intervenir en el nombramiento y promoción de los jueces, de decidir sobre los traslados, de resolver las quejas que se presenten contra los propios jueces y de velar la observancia de las garantías judiciales.<sup>33</sup>

En México sería interesante realizar un estudio sobre los antecedentes de quienes han sido designados ministros de la Suprema Corte de Justi-

<sup>32</sup> *Idem.*

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 183.

cia, para poder determinar si son principalmente políticos, académicos o forenses, ya sea como litigantes o como juzgadores, y así llegar a establecer qué clase de nombramientos realizó cada presidente a partir de la reforma constitucional de 1928. Es el propio artículo 94 el que establece que la remuneración de los ministros de la Suprema Corte no podrá ser disminuida durante su encargo.<sup>34</sup>

Tal es el caso de la división de poderes, principio que ha funcionado de manera bastante relativa entre nosotros, y que hoy día marcha a lo que pudiéramos denominar como un nuevo equilibrio. En efecto, los poderes más importantes del régimen político mexicano, tanto en el orden federal como en el local, están demandando nuevas estructuras y formas de actuar. Un marcado consenso existe entre los partidos, el propio gobierno y la sociedad en general, de que es preciso restaurar el sentido prístino de la división de poderes y generar un nuevo arreglo entre dichos poderes.<sup>35</sup>

Los jueces disfrutaban de una serie de condiciones, conocidas como garantías judiciales, que tienen por finalidad asegurar la independencia e imparcialidad de sus fallos. Pueden dividirse en cuatro sectores: selección y designación, estabilidad, remuneración y responsabilidad.<sup>36</sup>

La Constitución dispone que los nombramientos de jueces y magistrados se harán “preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica” (artículo 73, fracción VI, base 53, y artículo 116, fracción III).

La designación de los jueces y magistrados es hecha, la mayoría de las veces, por el Poder Ejecutivo (presidente de la República, gobernadores de los estados), con la aprobación de un órgano de representación popular (por ejemplo, el Senado de la República en el caso de los ministros de la Suprema Corte).

La estabilidad tiene gran importancia como instrumento de independencia de los jueces. Su forma más perfeccionada es la inamovilidad, que

<sup>34</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 184.

<sup>35</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 1999, p. 407.

<sup>36</sup> Fix Fierro, Héctor, *Comentario al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 8a. ed., México, Porrúa, t. I, 1995, p. 194.

significa que el juez o magistrado no puede ser destituido salvo causas graves de responsabilidad.<sup>37</sup>

Una adecuada remuneración también es una garantía de la independencia e imparcialidad de los jueces, porque no sólo disminuye el riesgo de corrupción, sino que estimula la continuidad, la especialización y la profesionalización de la función judicial (carrera judicial).

A este respecto, véanse los siguientes cuadros estadísticos:

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 195.

DATOS ESTADÍSTICOS DE LOS INGRESOS Y DE LA ESCOLARIDAD DE LOS JUECES Y DE LOS MAGISTRADOS  
DEL PODER JUDICIAL DE LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA

	<i>Presupuesto</i>	<i>Número de jueces</i>	<i>Sexo</i>		<i>Sueldo nominal mensual</i>	<i>Bono despensa mensual</i>	<i>Comp. mensual</i>	<i>Estímulo mensual</i>
			<i>M</i>	<i>F</i>				
Aguascalientes	157,342,106.02	21	12	9	34,470	850	14,770	6,510
Baja California	52,905,094.00	53	29	24	4,211.94	185.62	44,200.60	
Baja California Sur (Datos de 2005)	64,419,439.16 TSJ	20	14	6				
Campeche	130,346,863.00	31	11	20	26,995.82			
Chiapas	Modif. 251,413874.42 249,609,00.04	51	40	11	112,365.73			
Chihuahua	2,022,709,400.00	106	59	48	10,897.00			
Coahuila	266,740,000 PJE o 254,581,000 TSJ				35,363.87			
Colima		28	21	7				
Distrito Federal	1,247,161,818.00	260	154	106				
Durango	\$125,780.670	36	23	13	28,767.00			
Estado de México	1,247,161,818.00	216	144	72	56,109.68			
Guanajuato	651,451,012.36	169	86	83	57,205.52			
Guerrero		141	90	51				
Hidalgo	139,387,803.00	50	31	19				

	<i>Presupuesto</i>	<i>Número de jueces</i>	<i>Sexo</i>		<i>Sueldo nominal mensual</i>	<i>Bono despensa mensual</i>	<i>Comp. mensual</i>	<i>Estímulo mensual</i>
			<i>M</i>	<i>F</i>				
Jalisco	269,053,201.00 0 236,454,340.00	179	134	45				
Michoacán	315,627,268.00 o Modif. (360)	72	48	25	6,572.82	170.40 o 300.00	37,956.00	
Morelos	279,957,000.00	44	20	22	33,086.56			
Nayarit	168,593,137.00	41	27	14	15,000.00	233.84		
Nuevo León	404,453,593.91	86	57	29	58,070.00			
Oaxaca		70	49	21				
Puebla	265,158,958.01	71	49	22	32,634.00			
Querétaro	4181,482,235.00	47	24	23	49,564.00			
Quintana Roo	136,167,515.00	34	20	14	30,534.00			
San Luis Potosí	403,603,922.00	61	40	21	37,045.00			
Sinaloa					19,728.17			
Sonora	315,211,890.00	56	37	19	37,655.00	1,150.00		
Tabasco	285,267,122.00	47	20	27				
Tamaulipas		84	62	22				
Tlaxcala		19	13	6	7,170.47	980.00	6,485.61	
Veracruz	689,750,835.00	71	57	14				
Yucatán	107,976,725.00	19	7	12	44,262.00			
Zacatecas	144,935,117.88	47	27	20	4,589.89	536.00	21,387.30	

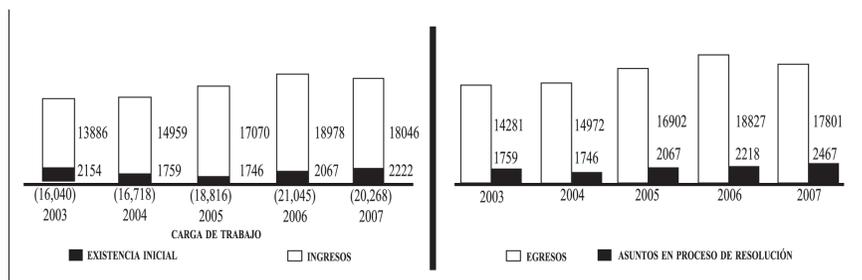
	Número de magistrados	Sexo		Sueldo nominal mensual	Bono despensa mensual	Comp. mensual	Estímulo mensual	Salas	Escolaridad	
		M	F						Lic.	Mtro.
Aguascalientes	7	4	3	51,443	850	56,705	22,600	3	21	7
Baja California	17	14	3	4,712.91	176.78	89,580.20		6	70	
Baja California Sur (datos de 2005)	7	6	1					2	27	
Campeche	10 o 11 x un supern.	6 0 7	4	77,243.42				3	39+1	2
Chiapas	13	10	3	19,767.44				4	64	
Chihuahua	18	14	4	15,759.00				17	124	
Coahuila	7	6	1	93,007.06						
Colima	10	7	3					3	9	1
Distrito Federal	69	42	27					23	63	1 5 DR
Durango	13	9	4	56,939.00	0.0			8	49	
Estado de México	52	37	15	120,064.93				20	268	
Guanajuato	21	15	6	141,249.08				20	190	
Guerrero	19+3 supern.	13	6					6		
Hidalgo	13	7	6					4	62	
Jalisco	34	32	2	15,033.00	624.95	9,670.00		11	143	1
Michoacán	19	15	4	18,505.98	170.40 o 300.00	89,312.00		17	87	3 1 DR

	<i>Número de magistrados</i>	<i>Sexo</i>		<i>Sueldo nominal mensual</i>	<i>Bono despensa mensual</i>	<i>Comp. mensual</i>	<i>Estímulo mensual</i>	<i>Salas</i>	<i>Escolaridad</i>	
		<i>M</i>	<i>F</i>						<i>Lic.</i>	<i>Mtro.</i>
Morelos	16	7	9	64,618.32				5	60	
Nayarit	7	5	2	25,000.00	4,229.54			2	48	
Nuevo León	24	16	8	117,300.00				16	110	
Oaxaca	22	15	4	67,863.00	0.0	0.0	\$0.0	11	92	
Puebla	19	15	4	67,863.00				7	89	1 DR
Querétaro	12	8	4	96,750.00				4	59	
Quintana Roo	8	5	3	61,559.00				3	42	
San Luis Potosí	16	10	6	61,474.00				5	77	
Sinaloa				20,001.93	43,009.76					
Sonora	7	6	1	78,880.75	1,150.00			2	63	
Tabasco	19	12	7					8	66	
Tamaulipas	11	10	1						95	
Tlaxcala	14+1 supern.	11	4	15,189.95	980.00	13,739.12		5	34	
Veracruz	25	21	4	20,001.43	43,009.76	0.0	\$0.0	8	96	
Yucatán	6	3	3	64,922.00				2	25	1 DR
Zacatecas	13	9	4	10,292.44		69,081.84		4		

	29 Circuitos						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Tribunales colegiados de circuito</b>	154	165	167	172	167		182
No. de magistrados	462	495	501	516	501		546
Genero de los magistrados				430 Hombres 86 Mujeres			
Nivel de Estudios				516 <b>Licenciatura</b> 430 hombres y 86 mujeres 49 <b>Maestría</b> 39 hombres y 10 mujeres 27 <b>Doctorado</b> 25 hombres y 2 mujeres			
<b>Tribunales unitarios de circuito</b>	60	63	65	67	78		70
No. de magistrados	60	63	65	67	78		70
Genero de los magistrados				61 Hombres 6 Mujeres			
Nivel de estudios				67 <b>Licenciatura</b> 61 hombres y 7 mujeres 8 <b>Maestría</b> 8 hombres y 0 mujeres 4 <b>Doctorados</b> 3 hombres y 1 mujer			
<b>Juzgados de distrito</b>	252	264	317	306		322	299
No. de jueces	252	264	317	306		322	299
Género				236 hombres 70 mujeres		241 hombres 81 mujeres	

Nivel de estudios				306 <b>Licenciatura</b> 236 hombres y 70 mujeres 16 <b>Maestría</b> 12 hombres y 4 mujeres 6 <b>Doctorado</b> 5 hombres y 1 mujer		291 <b>Licenciatura</b> 217 hombres y 74 mujeres 28 <b>Maestría</b> 22 hombres y 6 mujeres 3 <b>Doctorados</b> 2 hombres y 1 mujer	
Juzgados de distrito y auxiliares							1

*Juzgados de Distrito, Sexto Circuito  
Gráficas del total de asuntos 2003-2007*



Otro tanto cabe decir del Poder Judicial, para cuya reforma se han venido haciendo diversos planteamientos, algunos ya afortunadamente alcanzados, en tanto que otros están en el tapete de la discusión; los reclamos más persistentes han sido: a) una carrera judicial más consistente, aspecto ya incorporado en el artículo 100 constitucional, que mejore el sistema de preparación y selección de jueces, introduciendo el empleo de los concursos de oposición; b) un sistema de nombramiento y promoción más independiente de los funcionarios judiciales, mediante el establecimiento de un Consejo General de la Magistratura, solución que ha operado con éxito en varios países del mundo, y que ya también se aprobó en el nuestro, aunque requiere de una profunda revisión; c) implantar la declaración general de inconstitucionalidad, que ya existe en varias legislaciones latinoamericanas, superando la “fórmula Otero”, que estableció el principio de la relatividad de la sentencia en el juicio de amparo; d) garantizar constitucionalmente la autonomía económica de los tribunales, que han padecido

en la mayoría de los estados del país de una pobreza sempiterna, mientras que en el plano federal tienen asignados recursos todavía restringidos (a este respecto, el derecho comparado enseña que existen Constituciones que prevén mecanismos eficientes para el Poder Judicial, incluso se llega a fijar un porcentaje mínimo del presupuesto nacional en la Constitución para este efecto); e) facultad de iniciativa legislativa y constitucional para la Suprema Corte de Justicia en asuntos de su competencia (a este respecto existe ya una iniciativa en la Cámara de Diputados).<sup>38</sup>

A diferencia de la eficiencia y del acceso a la justicia, cuantificar y medir la independencia judicial no es una tarea simple, sino más bien ardua. No obstante, puede afirmarse que el tránsito que ha experimentado la región latinoamericana de un régimen autoritario a otro democrático ha conllevado importantes avances para preservar la autonomía del Poder Judicial, al menos en su estructura formal.

La independencia judicial<sup>39</sup> implica una doble concepción: a) independencia funcional, referida a la concepción valorativa de la independencia judicial, y b) independencia como garantía.<sup>40</sup> La primera alude a una regla básica de cualquier ordenamiento, en cuya virtud el juez, al ejercer su función, debe someterse únicamente a la legalidad. Por el contrario, la independencia judicial como garantía implica un conjunto de mecanismos encargados de salvaguardar y realizar ese valor.<sup>41</sup>

Luis Díez Picazo<sup>42</sup> distingue tres subespecies dentro de la categoría de la independencia judicial como garantía:

1. Independencia personal: conjunto de características derivadas de la situación en que la Constitución coloca al juez individualmente considerado, y que lo protegen de eventuales presiones ejercidas por los otros dos poderes políticos.

2. Independencia colectiva: tiene que ver con la protección a la judicatura en su conjunto frente a los demás poderes del Estado, y

<sup>38</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 408 y 409.

<sup>39</sup> Sánchez Cordero de García Villegas, Olga, *Independencia judicial en México*, cit. por *La independencia del Poder Judicial de la Federación*, cit., p. 38.

<sup>40</sup> Díez Picazo, Luis María, "Notas de derecho comparado sobre la independencia judicial", *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 12, núm. 34, enero-abril de 1992, p. 20, cit. por *La independencia del Poder Judicial de la Federación*, cit., p. 39.

<sup>41</sup> *La independencia del Poder Judicial de la Federación*, cit., p. 39.

<sup>42</sup> *Idem.*

3. Independencia interna: ampara al juez, en su individualidad, frente al resto de la judicatura.

La independencia como garantía debe valorarse y entenderse de acuerdo con de los rasgos definitorios que le otorga el ordenamiento jurídico en particular, y que se relacionan con otros factores, como la forma de gobierno y el modelo global de organización judicial.

En México, el artículo 17, penúltimo párrafo, de la Constitución federal, establece que las leyes federales y locales determinarán que los tribunales sean independientes y que sus resoluciones se ejecuten, lo que demanda un correcto esquema de carrera judicial. Asimismo, la independencia judicial exige un sistema idóneo de remuneraciones, estabilidad, inamovilidad y responsabilidades.<sup>43</sup>

Hay, por tanto, una aparente colisión entre democracia e independencia, ya que, en último término, ambos principios no son excluyentes entre sí, sino que se complementan. La imposibilidad de someter a un control político directo a los órganos jurisdiccionales, so pena de atentar contra todo intento de virtualización de la independencia judicial, no implica la absoluta ausencia de controles, porque la independencia nunca excluye de raíz el ejercicio de controles sobre los órganos en que recae. Antes bien, su exigencia es consustancial al establecimiento de la independencia para impedir su desnaturalización. En todo caso, los controles habrán de ser jurídicos, porque la función encomendada a los jueces es precisamente jurídica.

La principal dificultad para precisar los límites de la independencia judicial<sup>44</sup> radica en la función misma, pues el juzgador, en el radio de permisiones y libertades que encuentra, puede exacerbar sus contenidos y rebasar lo originalmente pensado. La actividad de juzgar provoca un debate dialéctico que trasciende el planteamiento de la independencia, porque resolver si el juez, al sentenciar, crea o aplica el derecho, supone la posibilidad de tolerar, o no, legislaciones individuales en vías infraparlamentarias.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM, 2004, pp. 734-735, cit. por *La independencia del Poder Judicial de la Federación*, cit., p. 41.

<sup>44</sup> Gozáini, Osvaldo Alfredo, *op. cit.*, pp. 255-259, cit. por *ibidem*.

<sup>45</sup> *La independencia del Poder Judicial de la Federación*, cit., p. 50.

#### IV. LA TRASCENDENCIA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA COMO FACTOR COADYUVANTE EN EL FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Podemos señalar dos grandes sistemas de gobierno y administración de los tribunales. El de carácter angloamericano o del *common law*, que se apoya en un criterio de independencia de los propios jueces y tribunales, encomienda dichas funciones a los organismos judiciales de la mayor jerarquía. El otro sistema es el que ha predominado en los ordenamientos de Europa continental, en los cuales se atribuyen los aspectos más importantes de la selección, nombramiento y fiscalización de los órganos jurisdiccionales a una dependencia del Ejecutivo, es decir, el ministerio de justicia.

Podemos afirmar que los países latinoamericanos han experimentado ambas influencias, pues si bien han otorgado facultades importantes de gobierno y administración a los tribunales, han establecido también ministerios y secretarías de justicia que comparten con el organismo judicial estas funciones, con lo cual se producen en ocasiones interferencias recíprocas. Debido a estas invasiones del Ejecutivo en el Poder Judicial, el artículo 14 constitucional suprimió expresamente la Secretaría de Justicia, la que no se ha restablecido.

Debido a estos problemas, resulta explicable que las reformas sobre los aspectos administrativos del organismo Judicial se iniciaran en los ordenamientos de Europa continental, con algunos ensayos anteriores, en las Constituciones expedidas en la segunda posguerra, como lo demuestran los ordenamientos de Francia, Italia y Portugal, que fueron seguidos por otros países europeos, y más recientemente por la mayoría de los latinoamericanos, de acuerdo con los sistemas mixtos, de influencias angloamericanas y europeas que hemos señalado. Surgieron entonces los llamados consejos superiores de la magistratura o de la judicatura, como organismos que limitaron los poderes tradicionales de los ministerios de justicia, y encomendaron a los tribunales las facultades esenciales de su administración por medio de este instrumento, que configura lo que se ha denominado el “autogobierno de la magistratura”.<sup>46</sup>

Dichos consejos de la magistratura o de la judicatura han asumido diversas modalidades en cuanto a su composición y funcionamiento, e

<sup>46</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, p. 11.

inclusive respecto a sus atribuciones, pero en términos genéricos podemos señalar que se les ha encomendado la selección y proposición de nombramiento de los jueces y magistrados (y en ocasiones inclusive la designación directa de algunos de ellos); la fiscalización de la carrera judicial, incluyendo promociones y traslados, así como ciertas facultades disciplinarias en relación con los propios jueces y magistrados.<sup>47</sup>

Si bien los mencionados organismos no carecen de inconvenientes, que se han procurado superar, en términos generales les han sido favorables a la solución de los complicados problemas del gobierno y la administración moderna de los tribunales contemporáneos, cuyo número y especialización se han hecho cada vez más complejos. También han contribuido a una mayor independencia del organismo Judicial frente al Ejecutivo, al limitar las atribuciones tradicionales de los ministerios de justicia, los cuales han conservado únicamente las facultades relativas a las relaciones indispensables entre el Ejecutivo y el Judicial.

Entre las facultades esenciales que se atribuyen al citado Consejo Superior italiano destacan las que se refieren a los estatus de los jueces y magistrados, puesto que ese órgano resuelve sobre la incorporación de nuevos juzgadores, sobre los destinos a plazas o a funciones; sobre los traslados, los ascensos, etcétera, así como respecto al nombramiento o revocación de los jueces honorarios o de los expertos que forman parte de algunos órganos judiciales. Las decisiones que el Consejo adopta en ejercicio de estas atribuciones se toman a instancia del Ministro de Justicia o bien de oficio, una vez oído el informe de la comisión competente del propio consejo, y emanan por medio de los correspondientes decretos del presidente de la República, refrendados por el ministro de Justicia, o bien sólo de este último.

También corresponde al citado Consejo, imponer sanciones disciplinarias a los jueces y magistrados por conducto de una comisión especial integrada por nueve miembros titulares y seis suplentes. Los titulares son el vicepresidente del Consejo Superior, que la preside, a menos que decida hacerlo el presidente mismo; dos miembros elegidos por el Parlamento, dos magistrados de casación; dos magistrados de tribunal, y los restantes seleccionados con independencia a su categoría. Esta función disciplinaria se ejerce a iniciativa del ministro de Justicia o del fiscal general de la Corte de Casación. Las sanciones que pueden aplicarse a cada

<sup>47</sup> *Ibidem*, pp. 11 y 12.

hecho constitutivo del ilícito son por orden de gravedad: la amonestación, la pérdida de antigüedad, la remoción y la destitución.<sup>48</sup>

En México, a partir de 1917, en el que la Constitución federal suprimió la Secretaría de Justicia, a la que se consideró un instrumento de intervención y subordinación de los tribunales al Poder Ejecutivo durante la dictadura del general Díaz, todas las funciones de gobierno, administración y disciplina de los tribunales, e incluso de nombramiento de los jueces inferiores, quedaron en manos del propio Poder Judicial, y específicamente de su órgano supremo, la Suprema Corte de Justicia. Otro tanto ocurrió en las entidades federativas (lo son todavía en la mayoría de ellas), por los tribunales superiores de justicia.<sup>49</sup>

De acuerdo con la anterior Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (1988), el gobierno, la administración y la disciplina de la Suprema Corte y de los demás tribunales federales, incluyendo el nombramiento de los jueces federales inferiores, correspondían al pleno de la propia Corte (artículo 12), el cual nombraba anualmente la Comisión de Gobierno y Administración formada por el presidente de la Corte y dos ministros (fracción XI). Las funciones no jurisdiccionales de la Corte eran, pues, muy amplias, y su ejercicio se volvió más complejo y pesado conforme creció el Poder Judicial federal (lo que sucedió sobre todo en los años ochenta), de modo que empezó a sentirse la necesidad de un mecanismo más eficaz para el gobierno y administración del mismo.

No fue sino hasta fines de 1994 cuando se reformó la Constitución federal para crear un organismo especializado en tal sentido: el Consejo de la Judicatura Federal. La recepción relativamente tardía de esta institución en nuestro país seguramente se debió al desconocimiento y a las escasas propuestas para su introducción en nuestro ordenamiento, no obstante que en 1966 el IV Congreso Mexicano de Derecho Procesal, celebrado en la ciudad de Zacatecas, aprobó, entre sus conclusiones, una recomendación de creación de este órgano. Por otro lado, no es difícil suponer que al desconocimiento de la institución se debe haber agregado la natural desconfianza de los propios integrantes de los poderes judiciales hacia órganos que pudieran considerar extraños, y como una forma de

<sup>48</sup> Biscaretti di Ruffia, 1983, pp. 537-542; Pizzorusso, 1984, pp. 657-683; 1985, pp. 167-181; Pizzorusso, Zagrebelsky y Carbonell, 1991-1992; Spatolisano, 1985, pp. 728-795. Citados por Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, p. 19.

<sup>49</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 132-134.

intromisión en sus asuntos internos, para no hablar de la pérdida de poder e influencia que esto significa para los actuales órganos de gobierno y administración.<sup>50</sup> Es decir, con la creación del consejo de judicatura o de institución parecida se cuestionan los excesos de los feudos que imperan al interior de los tribunales de justicia a nuestro país.

### 1. *Antecedentes del Consejo de la Judicatura en México*

Por lo que respecta a los antecedentes del Consejo de la Judicatura en México, cabe hacer mención, por un lado, la experiencia del estado de Sinaloa, del 25 de marzo de 1988, y por el otro, la del estado de Coahuila, de 1988, pero no entró en vigor hasta el once de diciembre de de 1990.

Ahora bien, el Consejo de la Judicatura fuera de ambos estados de la República mexicana, perseguía asegurar la independencia, eficacia disciplina y decoro de los tribunales, y garantizar a los magistrados y jueces los beneficios de la carrera judicial

### 2. *El Consejo de la Judicatura Federal*

Entre las novedades más importantes de estas reformas se encuentra la creación del Consejo de la Judicatura Federal como uno de los órganos depositarios del ejercicio del Poder Judicial de la Federación (artículo 94), encargado de la “administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación” (artículo 100).

#### A. *Integración*

El Consejo de la Judicatura Federal está compuesto de siete miembros. Cuatro de ellos provienen del propio Poder Judicial (presidente de la Suprema Corte, que lo es también del Consejo; dos magistrados de circuito (uno por los tribunales colegiados y otro por los unitarios) y un juez de distrito, designados por insaculación); los otros tres son nombrados por el Senado (dos) por el Ejecutivo federal (uno) entre “personas que se hayan distinguido por su capacidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas” (artículo 100).

<sup>50</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, pp. 61 y 62.

## B. Atribuciones

Conforme al nuevo texto constitucional y al artículo 81 de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal posee funciones muy amplias, que se pueden clasificar en los siguientes rubros:

1) Gobierno y administración de los tribunales: esta función comprende la determinación del número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materia de los tribunales federales, así como cambiar su residencia;

2) Preparación, selección, nombramiento y adscripción de jueces y magistrados, así como resolver sobre su ratificación. Para ello se establece la carrera judicial, que deberá regirse “por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia”;

3) Disciplina de jueces y magistrados, así como el resto de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, incluidos los del Consejo, con excepción de la Suprema Corte;

4) Reglamentarias: el consejo tiene facultades para emitir reglamentos en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario, así como acuerdos y otras normas que sean necesarias para su propio funcionamiento y el de sus órganos auxiliares, y

5) Otras: el consejo posee además otras importantes facultades, como la de resolver los conflictos de trabajo que se susciten entre el Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte, y sus servidores públicos.<sup>51</sup>

## C. Funcionamiento

Los miembros del Consejo de la Judicatura duran cinco años en su cargo (con excepción de su presidente, que dura cuatro, sin reelección inmediata), son sustituidos en forma escalonada y no pueden ser nombrados para un segundo periodo.

El Consejo de la Judicatura Federal funciona en pleno o en comisiones, que podrán ser permanentes o transitorias, de composición variable, según determine el pleno. De acuerdo con la ley (artículo 77), habrá al menos las comisiones de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y adscripción (además de las anteriores, el

<sup>51</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, pp. 62-69.

consejo ha establecido una comisión de vigilancia). Cada comisión de las mencionadas por la ley se forman por tres miembros: uno de entre los provenientes del Poder Judicial y los otros dos de entre los designados por el Senado y el Ejecutivo federal. Las resoluciones de las comisiones se toman por mayoría (artículo 78).

Corresponden fundamentalmente al pleno (que requiere al menos cinco consejeros para deliberar) las decisiones más importantes, entre las que se encuentran la designación, adscripción y remoción de jueces y magistrados; la expedición de reglamentos; el nombramiento de los titulares de los órganos auxiliares, etcétera. Estas resoluciones deben tomarse por mayoría calificada de cinco votos (artículo 76) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables, salvo las que se refieren a nombramiento, adscripción, cambios de adscripción y remoción de jueces y magistrados, las cuales pueden impugnarse ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia mediante el recurso de revisión administrativa (artículo 122 de la Ley).

#### D. *Órganos auxiliares*

La unidad de la Defensoría del Fuero Federal es el órgano encargado de la prestación del servicio gratuito y obligatorio de defensa del fuero federal, garantizado en la fracción IX del artículo 20 constitucional (artículo 89).

El Instituto de la Judicatura es el órgano auxiliar del Consejo en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de los aspirantes a pertenecer a él (artículo 92).

La Visitaduría Judicial es el órgano competente para inspeccionar el funcionamiento de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito, y para supervisar las conductas de los integrantes de estos órganos (artículo 98).

La Contraloría del Poder Judicial de la Federación tiene a su cargo las facultades de control y de inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rigen a los tribunales y servidores públicos del Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte (artículo 103).<sup>52</sup>

<sup>52</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, pp. 69-71.

*El Consejo de la Judicatura en las entidades federativas*

<i>Estados de la República mexicana</i>	<i>Cuentan con consejo de la judicatura</i>	
	SI	NO
Aguascalientes	X	
Baja California	X	
Baja California Sur		X
Campeche		X
Coahuila	X	
Colima		X
Chiapas		X
Chihuahua		X
Distrito Federal	X	
Durango	X	
Guanajuato		X
Guerrero		X
Hidalgo	X	
Jalisco		X
México	X	
Michoacán		X
Morelos	X	
Nayarit	X	
Nuevo León	X	
Oaxaca		X
Puebla		X
Querétaro		X
Quintana Roo		X
San Luis Potosí	X	
Sinaloa	X	
Sonora		X
Tabasco	X	
Tamaulipas		X
Tlaxcala		X
Veracruz	X	
Yucatán		X
Zacatecas		X

En 1995, mediante reforma constitucional de las entidades federativas, se aprobó la creación del Consejo de la Judicatura en los estados de Aguascalientes, Baja California, Estado de México, Morelos y Nayarit.

Con la introducción del Consejo de la Judicatura a nivel federal y en algunas entidades federativas se abre una etapa de experimentación y perfeccionamiento de la institución. En particular, el hecho de que la reforma a la Constitución federal no haya establecido la obligación de los estados de crear un organismo similar les ofrece a éstos un amplio margen para hacer evolucionar la institución. En todo caso, puede decirse que es necesario un conocimiento más profundo de la institución, a fin de que su perfeccionamiento y evolución futuros procedan con pasos más firmes.<sup>53</sup>

Uno de los aspectos que debe destacarse en estos organismos se refiere a que las decisiones que pueden tomar sobre la selección de candidatos y el nombramiento de los jueces y funcionarios judiciales, así como respecto a sus promociones y traslados, en el establecimiento de la política judicial, y en relación con su régimen disciplinario, lo hacen con la participación no sólo de los ministros de justicia y de los tribunales supremos o superiores, sino también de los jueces y magistrados de las diversas categorías, de manera que estas decisiones no son exclusivamente verticales, como lo eran o continúan siéndolo en los ordenamientos en los cuales no existe esta participación plural.

Si bien no parece probable en un futuro inmediato que los miembros de estos consejos judiciales, o al menos los que son jueces y magistrados, sean electos democráticamente por el voto directo o indirecto de las diversas categorías de jueces, magistrados y sus auxiliares, como ocurre en las legislaciones italiana, portuguesa y la española hasta 1985, la intervención de los representantes de estas categorías implica un elemento democrático, pues como se ha dicho, con esa intervención se superan las decisiones verticales que han prevalecido hasta la introducción de los propios consejos.

También debemos señalar que en la composición de los mencionados consejos judiciales, con independencia de que formen parte de ellos representantes o miembros designados por los otros órganos del poder; es decir, el Legislativo y el Ejecutivo, se advierte también la presencia de abogados designados por sus colegios profesionales, e inclusive profesores universitarios en ciencias jurídicas, integración que es favorable a

<sup>53</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, pp. 73-82.

una administración y un gobierno judiciales más pluralistas y transparentes.<sup>54</sup>

Con la posibilidad de que las entidades federativas adopten la figura de los consejos de las judicaturas, se sientan las bases institucionales para el establecimiento y desarrollo de la carrera judicial. Hasta ahora, la operación de la carrera judicial ha encontrado en muchos casos grandes obstáculos por la falta de un órgano específicamente dedicado a ella. Con su cabal implementación se dará respuesta a un reclamo general en la sociedad para elevar el nivel profesional y garantizar la solvencia moral de jueces y magistrados: el establecimiento de concursos de oposición para la designación. El ascenso y la adscripción de los funcionarios judiciales han probado ser un método idóneo.

Enseguida se describe textualmente el párrafo primero del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “ARTÍCULO 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal...”.

## V. PROPUESTAS

Con el propósito de fortalecer la autonomía e independencia del Poder Judicial, considero prudente la necesidad de contrarrestar las facultades excesivas del Ejecutivo que se encuentran establecidas en diferentes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente. Ahora bien, dichas facultades del presidente de los Estados Unidos Mexicanos violentan y empañan el sano desarrollo del Poder Judicial. De ahí que se cuestione de manera cotidiana la transparencia e imparcialidad en las resoluciones que emitan las autoridades del Poder Judicial, por una parte, y por la otra, establecer algunas recomendaciones para que el Poder Judicial se fortalezca y desarrolle con mayor autonomía y probidad.

Fortalecer la transparencia del Poder Judicial mediante la publicidad de los procesos, acceso a la información, ser evaluados también mediante la opinión pública, indemnización en caso de error en la administración, procuración e impartición de justicia.

<sup>54</sup> *Ibidem*, pp. 80 y 87.

Fortalecer la imparcialidad de los jueces y magistrados garantizando a los justiciables la certeza y seguridad jurídica que ofrece el sistema jurídico mexicano, que funda y motiva al Estado social de derecho democrático.

Establecer los consejos de la judicatura en las entidades federativas que hasta el momento no cuentan con dicho consejo, con la finalidad de fortalecer la carrera judicial e impulsar la capacitación y actualización permanente de los jueces y magistrados para que logren una mayor autonomía e imparcialidad en relación con las otras funciones de las poderes Ejecutivo y Legislativo.

Reforma de adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las entidades federativas, a fin de establecer el principio de presunción de inocencia, que es más congruente con un Estado de derecho democrático.

Eradicar el sistema inquisitorial que impera en la justicia penal en México, a fin de pugnar por un sistema acusatorio.

Evitar el exceso formalista que genera el uso y abuso del método exegético en cuanto estrategia de estudio, interpretación y aplicación del derecho.

Aplicar con mayor frecuencia la mediación, la conciliación y el arbitraje como mecanismos alternativos en la resolución de controversias, a fin de hacer más ágil y legítima la procuración e impartición de la justicia en nuestro país.

Pugnar por la unificación del Código Penal para toda la República mexicana con las reservas específicas y necesarias de cada entidad federativa.

Fortalecer la transparencia de los ingresos que perciben los jueces y magistrados de las entidades federativas que reciben, por un lado, el salario mensual, y que es menor a la compensación mensual, que es mayor, y está libre del pago de impuesto, lo cual genera una inobservancia a los preceptos constitucionales y demás disposiciones secundarias.